

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Protección registral y dominio público

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Roberto Parejo Gamir

Madrid, 2015

P R O T E C C I O N R E G I S T R A L

Y

DOMINIO PUBLICO

por

ROBERTO PAREJO GAMIR

Tesis doctoral presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en el Curso de 1.974-75, y realizada bajo la dirección - del Catedrático de la misma, Prf. DON JOSE LUIS VILLAR:PALASI.



BIBLIOTECA
DE DERECHO

Madrid 1.974.

I N D I C E

G E N E R A L

I N D I C E G E N E R A L

ABREVIATURAS MAS FRECUENTES UTILIZADAS.

I^a PARTE: LA INSCRIPCION DEL DOMINIO PUBLICO: SU NATURALEZA. -

CAPITULO I : INTRODUCCION.

- I. ORIGEN DE ESTE ESTUDIO.
- II. AMBITO DEL MISMO
- III. METODO A SEGUIR.

CAPITULO II: EL ACCESO DEL DOMINIO PUBLICO AL REGISTRO.

- I. IDEA GENERAL.
- II. EVOLUCION HISTORICA.
 1. Origen.
 2. La jurisprudencia inicial
 3. El R. H. de 1.915 y su influencia.
- III. LA CUESTION EN LA ACTUALIDAD.
 1. La exclusión del demanio del ámbito registral.
 - a) La jurisprudencia.
 - b) La doctrina.
 2. Prohibición de inscribir o dispensa de inscripción.
- IV. EXAMEN DE ALGUNOS SUPUESTOS ESPECIALES.
 1. El demanio de las Corporaciones locales.
 2. Los bienes comunales.
 3. Los Montes.
 4. Otros supuestos
- V. CONCLUSION.

II^a PARTE: EFECTOS DE LA INSCRIPCION DEL DOMINIO PUBLICO.

CAPITULO III: LA INSCRIPCION A FAVOR DE LA ADMINISTRACION.

CAPITULO IV: LA INSCRIPCION A FAVOR DE PARTICULARES.

- I. IDEAS GENERALES.
 1. El sustrato real del tema.
 2. La doble perspectiva a contemplar.

II. SUPUESTOS.

1. Montes
2. Vías Pecuarias.
3. Zona marítimo-terrestre.
4. Aguas.
5. Minas.

III. LOS CATALOGOS ADMINISTRATIVOS Y EL REGISTRO. -

1. Registros jurídicos y registros administrativos.
2. La cuestión en materia demanial.

I V. EFECTOS EN CUANTO A LA POSESION. -

A) IDEAS GENERALES.

1. Planteamiento.
2. Requisitos del Titular registral.

B) EXAMEN DE LA CUESTION.

1. Regla general.
 - a) La doctrina jurisprudencial.
 - b) La doctrina de los autores.
 - c) Notas críticas.
2. Excepciones.
 - a) La expresión "linda con el mar"
 - b) Inscripciones ambiguas.
 - c) Clase de inscripciones.
 - d) Los treinta años de antigüedad.
 - e) Registro y realidad física.
 - f) Linderos y cabida.

C) EFICACIA OFENSIVA DE LA INSCRIPCION: EL PROCESO DEL ARTICULO 41 DE LA LEY HIPOTECARIA.

1. Los Montes.
2. Regla general.

D) CONCLUSION.

V. EFECTOS EN CUANTO A LA PROPIEDAD. -

1. El supuesto.
2. La jurisprudencia.
3. Crítica de la doctrina jurisprudencial.
4. La doctrina de los autores.
 - a) La fórmula genérica
 - b) la fórmula específica.
5. Conclusión: La ostensibilidad como solución.

CAPITULO V: CONCLUSION.

- I. RESUMEN DEL SISTEMA.
- II. VALORACION DEL MISMO
- III. HACIA UN CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO.

INDICE DE JURISPRUDENCIA CITADA. -

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.

A B R E V I A T U R A S

U T I L I Z A D A S

ABREVIATURAS MAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS.

- A. A. M. N. = Anales de la Academia Matritense del Notariado.
- A. D. C. = Anuario de Derecho Civil.
- C. S. I. C. = Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- D. G. R. N. = Dirección General de los Registros y del Notariado.
- E. N. A. P. = Escuela Nacional de Administración Pública.
- E. P. S. = Problemática de la Ciencia del Derecho. Estudios en Homenaje al Profesor José María PI Y SUÑER, Barcelona, Bosch 1.962.
- I. E. A. = Instituto de Estudios Administrativos.
- I. E. P. = Instituto de Estudios Políticos.
- I. G. O. = Instituto García Oviedo, Sevilla.
- L. A. = Ley de Aguas.
- L. H. = Ley Hipotecaria.
- L. Min. = Ley de Minas.
- L. Mt. = Ley de Montes.
- L. P. E. = Ley de Patrimonio del Estado.
- L. R. L. = Ley de Régimen Local.
- N. E. J. S. = Nueva Enciclopedia Jurídica (Seix).
- O. (u O. M.) = Orden Ministerial.
- R. A. P. = Revista de Administración Pública.
- R. C. D. I. = Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
- R. D. A. F. = Revista de Derecho Administrativo y Fiscal.
- R. D. P. = Revista de Derecho Privado.
- R. E. A. S. = Revista de Estudios Agro-Sociales.
- R. E. A. D. = CIVITAS. - Revista Española de Derecho Administrativo.
- R. E. V. L. = Revista de Estudios de la Vida Local.
- R. F. D. M. = Revista de la Facultad de Derecho de Madrid.
- R. G. L. J. = Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
- R. I. S. A. = Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
- R. B. E. L. = Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.
- R. H. = Reglamento Hipotecario.
- R. Mt. = Reglamento de Montes.
- R. P. E. = Reglamento del Patrimonio del Estado.
- R. D. = Real Decreto.

R.O. = Real Orden.

R. (o Res) = Resolución de la Dirección General de los Registros.

S. = Sentencia.

T.S. = Tribunal Supremo.

= = = = =

I P A R T E

LA INSCRIPCION DEL DOMINIO PUBLICO:
SU NATURALEZA.

C A P I T U L O I

INTRODUCCION

CAPITULO I.

I N T R O D U C C I O N .

I - ORIGEN DE ESTE ESTUDIO.

Pocas categorías del Derecho Administrativo moderno ofrecen un cariz tan problemático y al mismo tiempo tan crucial como el dominio público (1). Del demanio cabe decir lo mismo que de otros conceptos básicos, como el acto administrativo, el servicio público, el contrato administrativo o la policía: se trata de una figura clave en el sistema de Derecho administrativo; una figura cuya caracterización condiciona decisivamente la total configuración de la disciplina. La determinación del concepto de dominio público, se ha dicho con acierto, es incontestablemente el problema más trascendental de cuantos suscita la institución (2).

Las causas, desde luego, de la problematicidad del demanio son bien conocidas. Su remoto origen, que se remonta al Derecho Romano a través de las viejas figuras de la res communes omnium y de las res publicae; su evolución posterior a lo largo de la Edad Media en la que se utiliza la técnica demanial para la publicatio de las más diversas esferas (3); la sustantivación de la idea de demanio en el siglo XIX, y, en fin, la diversidad de -- criterios en torno al demanio en los distintos sistemas jurídicos europeos, hacen que el dominio público sea una figura movediza y proteica, siempre en tensión y siempre motivando la aparición de incesantes y apremiantes - problemas.

Esta situación, común a todo el Derecho administrativo europeo moderno, se ve agudizada en España por motivos estrictos y peculiares de nuestro ordenamiento, y más concretamente, por la deficiencias de nuestro Derecho positivo sobre la materia.

En efecto, nuestro primer cuerpo legal (el Código civil) no acoge sino de un modo incipiente y rudimentario la noción de dominio público. Quizá, como dice FERNANDEZ DE VELASCO (4), porque apartándose de nuestro Derecho histórico, lo que se recogió en el Código a través del Proyecto de 1.851 fué

el Derecho francés; y si bien ello era lógico en dicho Proyecto en 1.851, no lo fué tanto en 1.888, al suprimirse la denominación genérica de "bienes nacionales". Lo cierto es que el Código ni recoge claramente el concepto, ni enumera cuáles son los bienes del dominio público, ni, mucho menos, contiene las notas esenciales de su régimen jurídico.

Ello hace que los elementos constitutivos del demanio hayan de ser buscados, en nuestro país, en cada uno de los textos reguladores de los distintos bienes demaniales; aguas, minas, puertos, vías pecuarias, etc. Con la excepción, importante, de los bienes de las Corporaciones locales (5), la regulación del demanio ha de ser buscada en las leyes especiales sobre la materia, lo cual coadyuva a aumentar las dificultades de elaborar una teoría general del dominio público. La Ley del Patrimonio del Estado de 1.964 fué, en cierto modo, una excelente ocasión de conseguirlo; no obstante, y pese a que algunas de sus normas son perfectamente aplicables al dominio público, tampoco llegó a ofrecer una regulación completa. Todo lo cual hace desear más ardientemente un ley general, un auténtico Código del dominio público, que suministre cierta claridad a toda esta materia (6).

Las apuntadas deficiencias de nuestro Derecho positivo referentes al dominio público, junto con la escasez de decisiones jurisprudenciales suficientemente iluminadoras, motivaron que la construcción teórica del concepto fuese casi exclusivamente doctrinal. Y en esta materia, como en tantos otros casos, el modelo a seguir fué el Derecho francés, y, más concretamente, la noción amplísima de dominio público de HAURIOU y sus seguidores (7). FERNANDEZ DE VELASCO en 1.921 (8), será el primer y más destacado introductor de la doctrina francesa, recogida más tarde, consciente o inconscientemente, por la mayoría de los autores.

De este modo el dominio público se convierte en un concepto de enorme amplitud. La afectación a la utilidad pública, piedra de toque para detectar el demanio, hará extender hasta límites verdaderamente asombrosos, el ámbito de la demanialidad. Asimismo, el deseo de independizar totalmente del Derecho civil el tema de los bienes de la Administración va a ser otro factor importante en el sentido indicado. El resultado, en definitiva, es claro: una verdadera inflación del demanio, que ensancha cada vez más su campo de aplicación dentro del marco general

del Derecho administrativo patrimonial. Si repasamos los más modernos autores españoles observaremos cómo la noción de dominio público que ofrecen se halla en esta línea (9), por muchas modulaciones y restricciones que cada uno de ellos adopte. Y naturalmente que será esta misma idea la que va a informar nuestra legislación más reciente, como la LPE o el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales; la legislación (y de ello son buena prueba las recientes leyes de minas, hidrocarburos y vías pecuarias), va a adoptar el sistema de hacer rotundas y tajantes declaraciones de demanialidad a la hora de regular los diversos sectores del dominio público.

Como es lógico, la reacción frente a esta idea no podía hacerse esperar. Cuando un concepto jurídico llega a una extensión tal que viene a ser el Deus ex machina, de todo el Derecho público patrimonial, inevitablemente se vacía de sentido y se convierte antes o después en un puro flatus vocis. Entonces es cuando surgen los esfuerzos doctrinales encaminados a corregir los excesos citados; se acude a ideas como la famosa escala de la demanialidad, de DUGUIT (10) y sus seguidores, o, en fin, se propugnan fórmulas del más diverso estilo y significado (11).

Ello ha conducido también, como es obligado, a posiciones escépticas. La expresión "crisis del dominio público" se encuentra hoy en numerosos autores (12), hasta el punto de haberse convertido en un lugar común.

Ante las numerosas dificultades que se presentan surgen, pues, en la doctrina, una cierta desesperanza de ver claro, un pesimismo a la hora de enfrentarse con el dominio público, y, en fin, aparecen actitudes claramente críticas y negativas. En este mismo sentido puede ser un buen ejemplo en nuestra doctrina NIETO. Afirma este autor (13) que el dominio público es una categoría puramente conceptual, sin verdadera sustancia jurídica, y postula y pronostica su pronta desaparición de nuestro Derecho.

En este estado de cosas, entiendo que la actitud a seguir no puede ser otra sino la, revisión a fondo del concepto, y, sobre todo, del régimen jurídico del dominio público. Más que declaraciones conmovedoras y patéticas sobre la crisis del demanio, urge ahora sobre todo un replanteo de la cuestión desde sus cimientos, una revisión a radice del problema. Sólo ello nos permitirá de un modo satisfactorio decidir sobre la

utilidad o inutilidad del concepto.

Cuál debe ser el método a seguir? Es claro que el del examen determinado de cada una de las notas que integran la noción del demanio. Un concepto jurídico es válido cuando conlleva la aplicación de un régimen jurídico peculiar; en otro caso es cuando queda convertido en un puro vocablo sin contenido. Si calificamos un determinado bien como de dominio público, queremos decir que dicho bien está sometido a normas jurídicas claras y precisas, normas aplicables a todos los bienes que gocen de la cualidad de demaniales.

Es de sobra conocido que, entre los bienes cuya titularidad es imputable a la Administración, se distinguen dos grandes grupos: demaniales y patrimoniales. Pese a las numerosas críticas que suscita este planteamiento tradicional y a las múltiples figuras intermedias que cabe encontrar, la dicotomía puede servirnos de punto de partida para lo que ahora interesa. Y la clave de la distinción entre ambos conjuntos de bienes viene dada por la existencia de una serie de características que son predicables del demanio y no lo son, por el contrario, de los bienes patrimoniales. Tales notas son las consabidas de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad, acción de oficio, etc.

Pues bien, en trance de analizar el verdadero sentido y alcance del demanio, el camino a seguir parece ser el estudio de todas y cada una de las aludidas características, indagando su significado, su alcance, y especialmente su vigencia en nuestro actual Derecho positivo. Y sólo una vez realizado dicho estudio será posible concluir la utilidad o inutilidad del concepto de dominio público. Lo que realmente interesa del demanio es el régimen jurídico peculiar que comporta; con palabras de BALLBE, su elemento normativo (14). Y ese elemento normativo, integrado por las notas arriba apun_tadas, es el que está necesitado de una profunda y urgente reconstrucción.

En este camino a seguir, el presente estudio tiene por objeto justamente una de las notas integrantes del régimen del demanio: la publicidad posesoria, es decir, la no immatriculación registral. El principio en virtud del cual el dominio público goza per se de una publicidad posesoria propia que hace que no necesite para su defensa de la publicidad que dimana del mecanismo del Registro de la Propiedad, y, por ello, no tenga acceso a los libros registrales. Con ello se pretende seguir

en la línea de relevantes autores, que han desvelado el profundo sentido de notas del demanio tan caracterizadas y tan tradicionales como la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, poniendo de manifiesto la realidad encubierta bajo conceptos tan manidos y tan inconscientemente arrastrados. Me refiero naturalmente a CLAVERO AREVALO (15), y a GARCIA DE ENTERRIA (16), respectivamente. Y una vez terminado este análisis, quizá pueda contribuir en el futuro a la clarificación definitiva de ese fantasma en que hoy se ha convertido el dominio público.

Tratamos, pues, ahora de disecar y radiografiar esa característica del dominio público que es su no inmatriculación registral; problema que puede reconducirse al de las relaciones que, en general, existen entre el demanio y el Registro de la propiedad. Parece, pues, conveniente precisar desde este momento, y una vez aclarado suficientemente el motivo de dicho estudio, el alcance del mismo, los puntos fundamentales que comprende y el sistema a seguir.

II - AMBITO.

La cuestión de la relación dominio público-Registro ofrece, a mi juicio, dos vertientes fundamentales. La primera de ellas es la de determinar el posible acceso del demanio a los libros hipotecarios. En suma, precisar si es viable que los bienes inmuebles demaniales alcancen la protección del Registro; ¿pueden inscribirse los bienes demaniales? Caso afirmativo, ¿siguen al inscribirse, las reglas generales del sistema u ofrecen alguna peculiaridad?

El problema se agudiza, como se sabe, en nuestro Derecho por diversos factores. La regulación de este punto ha estado siempre ausente de los textos hipotecarios básicos, y abandonada primero a una vieja y confusa legislación administrativa, y después a un solo artículo del Reglamento Hipotecario, poco claro y peor estudiado. Desde otro punto de vista, ha sido crónica en nuestra historia legislativa, la desconexión entre los aludidos textos y las diversas normas reguladoras de los bienes públicos. En fin, el estudio doctrinal de la cuestión, como todos los demás a caballo entre dos disciplinas, ha solido ser descuidado, tanto por parte de los hipotecaristas como de los administrativistas. Estos y otros puntos hacen que el tema presente una faz especialmente difícil.

El planteamiento genérico es claro: el demanio no tiene acceso al Registro. Ahora bien, esta afirmación de principio requiere ser cuidadosamente matizada desde un doble ángulo de consideraciones. En primer lugar, es necesario aclarar si estamos ante una "prohibición de inscripción" o ante una "dispensa de inscripción". Es decir, si el dominio público no puede llegar al Registro o, simplemente, si no necesita de la protección registral. Problema sobre el cual, como tendremos ocasión de ver, el estudio histórico arroja, como tantas otras veces, una decisiva luz sobre la materia. Naturalmente que las consecuencias jurídicas de una solución u otra son radicalmente distintas.

Desde otro ángulo, y dado el carácter fragmentario que la regulación positiva del demanio, como se dijo, ofrece en nuestro Derecho, ha que sentar las posibles excepciones que el pretendido principio general enunciado tiene. Se trata, pues, de examinar sectorialmente el dominio público para ver qué bienes demaniales tienen, por imperativo legal, acceso al Registro y qué otros no lo tienen. Y aquí también, como se verá, nuestro Ordenamiento muestra con una claridad cegadora que la tesis apuntada quiebra en numerosos supuestos.

El segundo de los grandes temas que suscita la inmatriculabilidad del demanio es el de los efectos del incumplimiento de la regla general. Una vez aclarado si el dominio puede o no inscribirse, y cuál es el alcance de dicha regla, ¿que ocurrirá si, pese a ella, se inscribe? Cuestión que no es en modo alguno académica, como lo prueban las numerosas decisiones jurisprudenciales sobre la materia, que más adelante se citarán, y que a su vez puede desdoblarse para su mejor estudio, en otras dos, que responden, respectivamente, a los casos de que la inscripción en cuestión haya sido realizada a favor del titular (la Administración), o a favor de particulares.

Es en este último caso cuando las tensiones dominio-Registro se presentan con un cariz más virulento; cuando se produce el choque entre los principios hipotecarios de fuerte protección a la propiedad inscrita (legitimación y fe pública registral, sobre todo), y las normas administrativas de protección del demanio (deslinde, recuperación, imprescriptibilidad, etc.). Y es justamente en este campo en el que en la práctica se revela la materia que estudiamos, como un problema actual y palpitante de nuestra vida jurídica. Para su mejor comprensión, entiendo que debe a su vez abordarse desde un doble ángulo: el ámbito d

la posesión y el de la propiedad. En el primero de ellos se trataría de la eficacia del asiento registral, amparado por el principio de legitimación (arts. 1 y 38 de la Ley hipotecaria), frente a los privilegios administrativos de carácter procesal y posesorio: recuperación de oficio, deslinde, etc., así como de otras cuestiones conexas (viabilidad del procedimiento del art. 41 LH frente al demanio, eficacia de los registros administrativos frente al Registro de la Propiedad, etc.).

Y en el segundo de ellos, se intentaría examinar la cuestión definitiva de la propiedad: la eficacia de la fe pública registral (art. 34 LH) frente al dominio público, a dilucidar ya en el oportuno juicio civil de reivindicación. Tal es el planteamiento del problema que aquí se va a seguir, para concluir nuestro estudio con un colofón sobre la situación actual de las relaciones entre Registro de la propiedad y dominio público.

III.- METODO A SEGUIR.

Una última precisión, de carácter metodológico, es necesario antes de entrar en la materia. La de que nuestro estudio se va a circunscribir, de intento, al Derecho español; se va a estudiar la inscribibilidad del dominio público en nuestro Derecho, quedando fuera cualquier posible consideración de Derecho comparado. Y ello por un doble y fundamental motivo.

En primer lugar, por propia convicción metodológica. Está hoy ya muy extendida en nuestra doctrina la creencia de que nuestro Derecho hay que construirlo por sí, acudiendo a sus fuentes peculiares y específicas; es la idea de "españolizar" nuestro Derecho administrativo, durante tanto tiempo nutrido de importaciones de ideas y conceptos extranjeros, singularmente franceses. En esta línea doctrinal pretende incardinarse el presente trabajo; sólo se debe añadir que la idea se ha llevado a sus últimas consecuencias prácticas. Los materiales a utilizar son nuestra legislación, nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina; en modo alguno construcciones de importación, por alto que sea su prestigio. Y ello de modo absolutamente fiel. Sorprende ver la cantidad de autores que, tras alinearse bajo este mismo pabellón, inundan después sus obras con citas de la más reciente bibliografía europea.

Pero además es que nuestro tema es obviamente de estricto Derecho positivo. Si en otras cuestiones, y dada la similitud de nuestro Derecho y otros extraños a él, podría ser lícito y hasta útil acudir al Derecho - comparado, en este punto concreto sería totalmente ineficaz. Y ello porque las dos instituciones que se van a manejar de continuo (el dominio público y el Registro de la Propiedad), tienen en España unas características que difieren largamente de las mismas en otros países cercanos al nuestro.

En Alemania, por ejemplo, no existe como es sabido, el concepto de dominio público (17). La teoría germánica de las öffentliche Sachen es radicalmente diversa del concepto español. Como sabemos, dentro del Derecho público de bienes se distingue en Alemania entre el llamado patrimonio fiscal (*Finanzvermögen*), el patrimonio administrativo y - las cosas públicas; bien se considere al patrimonio administrativo incluido en las cosas públicas (FLEINER, FORSTHOFF), o independiente de él (W. JELLINEK). Lo que en cualquier caso interesa ahora hacer notar es que las cosas públicas como tales, ofrecen características propias que las alejan de lo que comúnmente se entiende hoy en España por dominio público. (18).

La clave de la distinción radica en la escisión que en Alemania hay entre la titularidad de una cosa pública y el régimen jurídico peculiar que comporta su afectación al uso público. Con la aislada excepción de OTTO MAYER y sus seguidores (19), que trataron de introducir en Alemania la noción francesa del domain public, la doctrina alemana es unánime en este punto (20), subrayando las profundas diferencias entre uno y otro sistema. En Alemania, pues, no hay obstáculo alguno para que la titularidad de las cosas públicas corresponda a particulares: la adscripción a la utilidad pública no destruye la propiedad de la Administración o de un particular sobre la misma. Las cosas públicas, sometidas al peculiar régimen jurídico inherente a las mismas, continúan perteneciendo a sus propietarios. (21).

Bien se comprende cómo desde semejante punto de partida no cabe plantearse los problemas que surgen en España al relacionar el dominio con el Registro de la Propiedad. De cualquier modo es destacable la exclusión en general de las cosas públicas del ámbito registral, puesta de relieve precisamente por el propio OTTO MAYER. Conviene transcri-

bir , aunque la cita resulte larga, sus propias palabras (22): La propiedad pública no necesita de la protección del Registro, ya que ni siquiera la alcanzan los actos jurídicos de los que necesitara esa protección; el omitir la inscripción tampoco puede dañarla. Ello no impide, sin embargo, que se inscriban; pero esa inscripción sólo es una mesure d'ordre ; se desea que en el Registro figure el conjunto de todos los inmuebles, sin omisión alguna, y que se dé cierta publicidad a la misma propiedad pública. Pero en el fondo, las formalidades del Registro no tendrán importancia, pues por su naturaleza la propiedad pública está -- exenta de aquéllas.

Esta extensa cita sirve para demostrar cómo demanio y Registro parecen haber alcanzado plena armonía en Alemania. Puede lamentarse el que con ésto se desconozca el carácter jurídico público de las cosas públicas (Otto MAYER), o puede decirse que esta exención del Registro es precisamente buena prueba de su carácter privado, pues de otro modo no hubiera hecho falta un precepto expreso (FORSTHOFF)(23), pero a los efectos que aquí interesan el resultado es el mismo. Lo destacable es que, dada la peculiar configuración de las öffentliche sachen alemanas, no se plantean allí, los acuciantes problemas que a diario surgen en nuestro país.

Por razones muy diversas, tampoco tiene parangón con nuestro Derecho el régimen francés (24). Es cierto que el dominio público español tiene grandes analogías con el francés, y que incluso puede decirse que está inspirado en él. Quizá, a falta de investigaciones definitivas sobre el tema, estas analogías se deben más a la mimesis de los autores franceses hecha en España, que al propio sistema como tal en su origen histórico. Lo que hace, sin embargo, que en nuestro tema concreto no sea viable la aplicación analógica del régimen francés, es el peculiar sistema hipotecario galo, que presenta profundas diferencias con el español (25).

En efecto, el sistema registral francés, pese a sus recientes reformas, continúa siendo el prototipo de los sistemas registrales llamados de transcripción. Los principios hipotecarios básicos de nuestro sistema (legitimación, fe pública registral, etc.), son desconocidos para él. Por eso no cabe ni siquiera plantear la virtualidad de ellos frente al domi-

nio público, y por eso también la cuestión de la relación entre el demanio y el Registro, ni siquiera es aludida por la doctrina francesa (26). En definitiva, como el alemán, aunque por razones distintas, el régimen francés nos resulta ahora absolutamente inútil.

En definitiva, pues, por uno u otro motivo (el dominio público o el Registro) son descartables los sistemas comparados más importantes. Así, por ejemplo, el italiano (27), respecto del cual, aparte de serle aplicables las consideraciones hechas sobre el sistema registral francés (pues el italiano, como se sabe, se encuadra en el mismo grupo), tampoco su concepto y régimen del demanio, es totalmente idéntico al español; recuerdese que es discutido en la doctrina el problema de si caben o no derechos reales privados sobre el dominio público (lo niega ALESSI, frente a ZANOBINI), y que algún autor (28), admite excepcionalmente la usucapión de bienes demaniales. Tampoco, pues, el sistema italiano resulta especialmente útil.

El Derecho comparado queda, pues, excluido de este estudio, aparte por razones metodológicas generales, por la singularidad del sistema español sobre este punto concreto. Buena prueba de esto último, además, es que ni en los países aludidos (29), ni en algún otro (30), hemos visto que la no inmatriculación registral sea una de las características generales que la doctrina señale como integrantes del dominio público (salvo, paradójicamente, en Alemania), ni, mucho menos, hemos visto plantearse los apremiantes problemas que la tensión demanio-Registro suscita en España y en los que es momento ya de introducirse.

= = = = =

C A P I T U L O I I

EL ACCESO DEL DOMINIO PUBLICO AL

REGISTRO DE LA PROPIEDAD

EL ACCESO DEL DOMINIO PUBLICO AL REGISTRO DE LA
PROPIEDAD.

I. - IDEA GENERAL.

Es bastante usual en la doctrina española - a diferencia, como ya se vio, de la extranjera- el incluir, a la hora de ofrecer las notas que configuran el régimen jurídico general de los bienes de dominio público, la llamada publicidad posesoria o inmatriculabilidad registral. Entre los numerosos privilegios exorbitantes de que goza el demanio, se piensa, está el disfrutar por sí mismo de una publicidad que hace que no tenga necesidad de acudir al Registro en busca de la publicidad que éste proporciona, en general, a los derechos reales privados (1).

Este principio, que se enuncia en términos generales y amplios, encuentra su consagración positiva en nuestro Derecho, en un precepto legal concreto, el art. 5 del Reglamento Hipotecario, cuyo texto conviene transcribir literalmente: "No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan exceptuados de la inscripción: 1. Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinado a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. 2. Los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial"

El precepto citado debe ser puesto en relación, para su mejor comprensión, con el art. anterior, el 4 del mismo Reglamento, según el cual "serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan, y por tanto los del Estado, la Provincia, el Municipio y Entidades civiles o eclesiásticas". En fin, la regulación de toda esta materia la completa el artículo 6, quien precisa que "si alguno de los bienes comprendidos en el artículo anterior o una de sus partes

cambiare de destino y adquiriere el caracter de inscribible, se llevará a efecto su inscripción con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento. Si un inmueble de propiedad privada, o parte del mismo, adquiere la naturaleza de alguno de los enumerados en el artículo anterior, se hará constar esta circunstancia por nota marginal".

Poniendo en relación el art. 5 del Reglamento, con el anterior, es fácil deducir la regla de la no inmatriculación del demanio. En efecto, si en general, son incribibles toda clase de bienes, pertenezcan a quien pertenezcan, no lo serán, como excepción, aquéllos que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones locales y tengan consideración de dominio público. Esto es, en definitiva lo que se quiere decir, pese a la imperfección técnica del precepto legal.

La doctrina tradicional, sin insistir demasiado en el problema, venía considerando acertada la norma. Al tener el demanio caracter de res extra commercium, y estar sustraída, por tanto, al tráfico jurídico-privado, resulta perfectamente lógico excluirle del ámbito registral (2). Se trata de bienes inalienables e imprescriptibles; no le alcanzan los efectos normales del Registro, que están pensados para los derechos ordinarios de caracter civil; el inscribirlos sería absolutamente inútil, y por ello, es mucho mejor dejarlos al margen de los libros hipotecarios.

También se alegaba por la doctrina(3) como razón decisiva para justificar esta exclusión ope legis del Registro, la especial naturaleza del derecho que el Estado, o mejor, la Administración, tiene sobre estos bienes. Se trata, no de un dominium, sino de un imperium; no es un derecho de propiedad, sino una especial relación derivada de la supremacía general de la Administración sobre estos bienes. Al no ser un auténtico derecho real de propiedad, no cabe que goce de la protección que el mecanismo tubular conceda, y que sólo debe aplicarse a los derechos reales.

Por último, se ha querido ver el fundamento de la regla en la misma naturaleza del dominio público. Si éste no es más que una forma especial del dominio que la Administración tiene sobre cierta clase de bienes, que procede directamente de la adscripción a la utilidad pública de dichos bienes, lógico es que esa adscripción motive una se-

rie de prerrogativas por parte de dichos bienes. Entre esas prerrogativas figuraría la excepción de inscripción registral. Del mismo modo, se piensa, que el demanio es inalienable e imprescriptible, es ininmatriculable. El dato de estar adscrito a la utilidad pública justifica ese trato de favor de que goza; es simplemente un privilegio más de los muchos que posee el demanio.

La cuestión quedaba, pues, planteada en estos sencillos términos, y durante largos años fué algo pacífico. Los autores dedicaban al tema unas escasas líneas, en las cuales se venía a decir lo anterior, y con ello se solventaba el problema. Para los administrativistas, era una de las notas del demanio que no ofrecía mucho atractivo; para los hipotecaristas, una de las cuestiones marginales de su disciplina. Téngase en cuenta, además, la imperfección técnica del precepto reglamentario, como la de su precedente, el art. 12 del Reglamento Hipotecario de 1.915, cosa que se deduce de su simple lectura, y podrá comprenderse bien cómo este tema fué siempre considerado una cuestión marginal, sin demasiada importancia, y que además ha sido tachado siempre, por nuestra mejor doctrina hipotecarista, de estar regulado con excesiva oscuridad (4).

Esta aparente simplicidad ha quebrado en tiempos recientes, en los que el tema ha adquirido relieve e importancia, y a ello han contribuido factores de la más diversa índole. El más destacado, quizá, sea la aparición de un gran número de resoluciones jurisprudenciales, tanto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como en la de conflictos, que han llamado la atención de los comentaristas, precisamente por el desvío que supone de la tesis tradicional y por los grandes intereses vitales en juego, en los supuestos de hecho contemplados por las mismas. Aquí, como en tantos otros casos, ha sido el tratamiento jurisprudencial de un tema, el que ha arrastrado a la doctrina, a remolque de la jurisprudencia, al estudio de los problemas en cuestión.

No menos ha influido la aparición, en nuestra legislación, de importantes normas administrativas sobre la materia, de orientación completamente distinta al Reglamento Hipotecario; el Reglamento de

Bienes de las Corporaciones locales de 1.955, primero (al que sin embargo se pretendió adaptar el RH en la reforma de 1.959), y las Leyes de Montes y del Patrimonio del Estado, después, han venido a influir decisivamente sobre este punto. De una parte, atrayendo a la doctrina a su estudio; de otra, aumentando la confusión, al vivir prácticamente desconectadas del texto hipotecario. Pero en cualquier caso contribuyendo a suscitar reacciones contra el tradicional principio general.

Es necesario, sin embargo, antes de exponer la situación actual de la cuestión, indagar el origen histórico de la norma y su evolución posterior. En este punto, como en tantos otros, la investigación histórica resulta conveniente y aún imprescindible, para comprender el último sentido de las normas y esclarecer su significado actual. Sólo después de ello estaremos en condiciones de abordar de modo completo el estudio del tema.

II. - EVOLUCION HISTORICA, -

1. - Origen.

Nuestro primer cuerpo legal hipotecario, la ley de 1.861, ignoró por completo el problema que tratamos. Es sintomático que la regulación de la inscripción del demanio haya sido siempre abandonada por las leyes hipotecarias básicas, y entregada a textos de rango inferior. Pero lo indudable es que ni el texto de 1.861, ni los sucesivos, contienen norma expresa al respecto. El origen del problema habrá que buscarlo en otro lugar.

Quizá la causa última de este abstencionismo haya que buscarla en el sentido profundo del surgimiento del Registro de la Propiedad como institución, en el sentido moderno en que hoy lo conocemos. Como ha puesto de relieve agudamente Luis FIGA FAURA (5), la Ley de 1.861 responde a circunstancias económicas palpitantes de la sociedad española del s. XIX; en concreto, a la aparición, como consecuencia de la desamortización, de la gran propiedad territorial privada. El surgimiento de tantos propietarios inmobiliarios exigía la

adopción de un sistema que garantizase dicha propiedad de modo eficaz: tal sistema lo constituyó el Registro.

Si, por tanto, el Registro surge pensando primordialmente en la propiedad privada y sus vicisitudes (movilización, crédito territorial, etc.), no deja de ser lógico que no se pensase para nada en que pudiera ser un instrumento aprovechable asimismo para la defensa de la propiedad pública, tanto demanial como patrimonial. Ello explica admirablemente el silencio guardado al respecto, no ya de la propia ley, sino de sus antecedentes, de su exposición de motivos, y, naturalmente, de sus primeros comentaristas (6).

La regulación positiva de la inscripción de los bienes de la Administración aparece pues extra legem, al amparo de confusas, e incluso contradictorias, disposiciones administrativas, hasta 1,915, fecha en que, por fin, si no la ley, sí el Reglamento Hipotecario, la incorporará a su articulado. Y esta regulación no se va a hacer esperar durante mucho tiempo.

La primera disposición que conozco al respecto, es una vieja R.O. de 1 de febrero de 1.863, la que dispone, sin hacer más precisiones, la obligación (y es importante el subrayar esta palabra) de inscribir en el Registro las fincas de propios y Corporaciones civiles de todas clases. La Administración fué consciente de lo que representaba el Registro de la Propiedad, y, como se ve, pronto intentó acogerse a él.

Dicha Real Orden va a ser reiterada en los mismo términos, por un Real Decreto de 19 de junio de 1.863, que también trata de la inscripción de los bienes y derechos del Estado y de las Corporaciones, pero sin aludir para nada a los de dominio público, ni a su posible distinción de los patrimoniales. Con esta disposición se confirma la aplicabilidad in genere del Registro, a la Administración.

La primera disposición que va a aludir al tema va a ser la importante Real Orden de 20 de junio de 1.863. Comienza esta norma reiterando la regla de las anteriores: Hay obligación de inscribir todos

los bienes del Estado y de las Corporaciones públicas; pero contiene una importantísima salvedad: "excepto las cosas de uso público, cuyo dominio eminente pertenezca al Estado, como las riberas del mar, los ríos, las calles y las plazas, los caminos públicos y las carreteras generales, los ejidos y las servidumbres públicas". Aquí se consuma la exclusión ope legis del Registro de los bienes de dominio público.

Y ésta va a ser la norma que estará vigente a lo largo de todo el s. XIX y comienzos del XX, de un modo u otro. Porque las posteriores no van a hacer sino insistir en la misma idea. Así, el Real Decreto de 6 de noviembre de 1.863, ordena en su articulado 3º que "se exceptúa de la inscripción ordenada en los anteriores artículos, los bienes que pertenecen tan solo al dominio eminente del Estado y cuyo uso es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y caminos... las calles, plazas, paseos públicos y egidos de los, puebl~~os~~... las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general".

Por último, cierra el cuadro de disposiciones sobre la materia el Real decreto de 11, de noviembre de 1.864. Reproduce esta disposición literalmente, en su art. 3º, la norma del anterior de 6 de noviembre de 1.863, y hasta el art. 12 del Reglamento Hipotecario de 1.915 estará vigente sin modificaciones ulteriores. Ha surgido en la ley, pues, el principio de ininmatriculabilidad del demanio.

Es necesario, sin embargo, insistir sobre la significación de este conjunto abigarrado de normas, que se copian una a otras. La regla general de todas ellas es la obligación de inscribir todos los bienes cuya titularidad sea imputable a la Administración central o local; en una palabra, todos los bienes Públicos. Y de esta regla general se hace una excepción: no es obligatorio que se inscriban ciertos bienes, cuya nota característica es simplemente su uso común por todos los ciudadanos (ríos, riberas del mar, calles y plazas, etc.).

Dos consecuencias de primer orden se desprenden de lo anterior, y cuya importancia es necesario dejar ya bien sentada desde este momento. La primera va a ser el carácter de dispensa de inscripción que van a tener los bienes demaniales. En efecto, no se dice en lugar alguno que estos bienes no pueden inscribirse; simplemente, que no es necesario que se haga. Que de la obligación general de inscripción, quedan exceptuados; pero -hay que entender por fuerza-, que no hay inconveniente alguno para que, si se desea, puedan tener acceso al Registro. En ningún lugar existe una explicación de esta decisión, pero no es difícil imaginarla: a los legisladores de 1.863 debió parecerles hasta ridícula la idea de que, por ejemplo, figurara inscrito a favor del Estado, el río Ebro, o a favor del Ayuntamiento de Madrid, la calle de Alcalá.

El segundo de los corolarios deducibles de la normativa citada, es el de la reducida extensión que se da a los bienes que deben exceptuarse del Registro. La expresión legal es "aquéllos cuyo dominio eminente pertenece al Estado", expresión ya de por sí reveladora; pero lo es mucho más la lista que a modo de ejemplificación -nunca de numerus clausus- se contiene posteriormente. Se citan, entre otros, las riberas del mar, los ríos, las calles y plazas, caminos y carreteras, etc. ¿Qué se quiere decir con ello? En suma, que se alude a aquellos bienes cuyo uso estará permitido libremente a todos los ciudadanos. Se quiere aludir, pienso, a la vieja categoría romana de las res communes omnium.

No cabe, claro está, decir que estos preceptos son un modelo de perfección técnica: Sin embargo, su sentido es patente. Piénsese cuál era el estado doctrinal del concepto de dominio público: muy lejos de las posteriores elaboraciones de HAURIOU y su escuela. Se trataba de algo restringido, estricto, limitado a una serie de bienes que por naturaleza podían considerarse de la comunidad nacional y sobre los que el Estado sólo tenía un dominio eminente: ríos, calles, caminos, etc. La norma, pues, era plenamente congruente con lo que en aquella época se entendía por dominio público, y además era perfectamente lógica: tales bienes, por sí mismos, es evidente que no necesitan de la inscripción.

De todo lo anterior no resulta ya difícil deducir la raíz misma y la última razón de la regulación: Teniendo en cuenta la clase de bienes a los que alude, el estado de la doctrina sobre el dominio público, y el carácter de dispensa -no de prohibición- que se da a la regla, no es aventurado concluir pensando que el porqué de todo ello es la consideración de que tales bienes tienen, por su propia esencia, una apariencia, una ostensibilidad respecto de las cuales la publicidad que pudiera darles el Registro es sólo un añadido inútil. La misma fuerza de los hechos es la que hace que su carácter público se imponga; sin que ningún Registro lo proclame, ellos de por sí, por su propia ostensibilidad llevan impreso el sello de su carácter público. El Registro de la propiedad, como institución nacida con la finalidad básica de dar publicidad a las relaciones jurídico-reales sobre bienes inmuebles(7), resulta superfluo aquí, pues esa publicidad ya la tienen por sí esos bienes, por la mera fuerza de los hechos. Esta es la profunda razón, latente en muchos autores (8), que se adivina tras toda esta olvidada y sin embargo trascendental normativa.

Hasta el Reglamento Hipotecario de 1.915, el estado de la cuestión no se alterará en lo fundamental. Las disposiciones posteriores, entre las que cabe citar aquí la Real Orden de 2 de enero de 1.865, el Real Decreto de 1 de febrero de 1.901, la Real Orden de 9 de octubre de 1.902, la Real Orden de 8 de enero de 1.906 (sobre montes sólo), y, en fin, la Instrucción de 11 de junio de 1.908, nada nuevo fundamental van a añadir al tema. Durante largos años, portanto, la inscripción de los bienes demaniales, quedará sujeta al régimen del R.D. de 1.86 con las consecuencias fundamentales que hemos visto comportaba ello

2. - La jurisprudencia inicial.

Esta situación legal va a tener un perfecto reflejo en la jurisprudencia que la interpreta y aplica, y, más concretamente, en la doctrina de la Dirección General de Registros y del Notariado, la cual, bien que con alguna vacilación, durante todo el siglo XIX y comienzos del XX, vino admitiendo la inscribibilidad de los bienes demaniales.

No resulta fácil sistematizar esta doctrina jurisprudencial; pe-

ro en un intento de clasificación, y a los efectos que aquí nos interesan, podemos distinguir tres grandes grupos de Resoluciones, a saber: las que admiten claramente la inscripción de bienes demaniales, las que se pronuncian en sentido negativo, y aquéllas en las que, por unos u otros motivos, no se aborda el problema de un modo satisfactorio.

Comenzando por aquéllas que no admiten la inscribibilidad del demanio, sólo puede citarse en este lugar, como caso claro, la vieja Resolución de 27 de febrero de 1.864, recaída en un caso relativo a unos terrenos destinados a vía pública (calle). Se sienta en ella la doctrina de que no procede su inscripción en el Registro, en aquél momento; sí procedería, se apunta, cuando pasaran al dominio privado del Ayuntamiento. Pero no ofrece fundamentos suficientes en apoyo de su decisión, ni razones decisivas que permitan conocer los argumentos en que se basó el fallo.

En el grupo de decisiones que, por su ambigüedad, no pueden darnos una solución satisfactoria al problema, también la cita se limita a una: La Res. de 9 de julio de 1.863, en relación con la inscripción de una mina. Y decimos que su doctrina no resulta esclarecedora, por la forma en que se planteó el supuesto: Se pretendía la inscripción de una concesión minera, y el problema discutido era el de si, para verificarla, era necesario inscribir previamente el dominio de la mina, , propiamente dicho, a favor del Estado. La Dirección, naturalmente, rechazó tal solución, pero si lo hizo fué exclusivamente porque "al concederse la mina, se concede sólo el subsuelo" de la finca, y no la superficie".

Dejando de lado la endeblez del fallo, interesa ahora retener el dato de que no se rechaza tajantemente la inscripción de la mina, por tratarse de un bien de dominio público. Teniendo en cuenta además, la legislación vigente en aquella fecha en materia de minería, así como en materia registral, no cabe una crítica excesivamente severa. Lo que resulta incontestable en todo caso es que el fallo no cabe esgrimirlo en contra de la inscribibilidad general del dominio público.

El resto de las Resoluciones recaídas durante este periodo y recientes sobre nuestro tema, ofrecen un carácter marcadamente positivo: en todas ellas se va a admitir de forma clara la inscripción de bienes de dominio público. Así, dejando de lado las que se refieren a casos especiales, que en su momento serán examinados, como los montes (Ress. de 25 de agosto de 1.866, 2 de octubre de 1.877 y 19 de marzo de 1.879), y los bienes comunales (Ress. de 21 de mayo de 1.864, 24 de enero de 1.889), podemos citar aquí:

La Res. de 11 de abril de 1.864, que admitió la inscripción de un pantano nacional, ordenando que se expresara en ella el derecho al riego de los vecinos de un pueblo; la de 13 de octubre de 1.866, que admitió la inscripción de ciertos derechos reales a favor de un pueblo; la de 7 de julio de 1.902, que vino a admitir la inscripción de un edificio (cuartel), que había sido cedido por el Ministerio de Hacienda al de la Guerra, y que se hallaba usufructuado por éste, con lo que confirma la regla general de inscripción de edificios; y, muy especialmente, la importante Resolución de 1 de julio de 1.881, la cual merece, por su excepcional importancia, ciertos comentarios.

Esta magnífica Resolución, pese a su vetustez y al general descuido de que ha sido objeto por parte de la doctrina, ofrece un corte dogmático impecable y anticipa la solución a muchos problemas que después se iban a plantear. Para su mejor comprensión conviene antes, sin embargo, exponer los antecedentes de hecho.

En determinado Registro se pretende inscribir, por título hereditario, una concesión administrativa sobre un puente, constando ya inscrito a nombre del causante el dominio de dicho puente. Denegada la inscripción, lo que se pretendió después fué inscribir, no ya la concesión, sino el mismo dominio del citado puente. El Registrador, en su nota, y en primera instancia la Autoridad judicial, deniegan la inscripción, ya que, al tener el puente carácter de dominio público, lo que procede es su expulsión de los libros registrales. Sin embargo, la Dirección General de los Registros revoca la nota denegatoria y el auto apelado, admitiendo dicha inscripción.

Las razones alegadas por, el Centro Directivo para esa admisión se centraron en que, constando ya el puente inscrito, tal inscripción debe surtir, en principio, toda su eficacia, en tanto no sea cancelada por la autoridad judicial competente y en el procedimiento oportuno. El Registrador tiene el inexcusable deber de respetar los asientos vigentes, mientras subsistan; el Estado o el Ayuntamiento, en su caso, no tienen más camino que deducir sus derechos en la forma adecuada (aunque no se expresa, parece referirse al juicio reivindicatorio).

Parece claro el nervio doctrinal de la Resolución: un asiento vigente está protegido por la ley; su eficacia es plena, en tanto no sea anulado en forma legal. Es en definitiva, la formulación moderna del principio llamado de legitimación registral, tal como hoy aparece consagrado por los artículos 1 y 38 de la ley hipotecaria: sea cual sea el defecto de que adolece el asiento, se presume plenamente válido y despliega su total eficacia en tanto no sea cancelado por los adecuados procedimientos.

No se hace, es cierto, declaración alguna acerca de la inscribibilidad, en general, del demanio; pero en todo caso se hace seguir el régimen general del Registro a la inscripción de un bien demanial, sin que este carácter baste para enervar la fuerza de la mecánica registral; lo cual constituye una buena prueba de que, en el pensamiento de la Dirección no está el que tales bienes se hallen excluidos completamente del Registro. Al menos tácitamente ésto es lo que se desprende de la Resolución. En este caso -el único, por otro lado, en el que la Dirección General se ha enfrentado de forma abierta con el problema de la inscripción del demanio-, la solución seguida, acorde con la más pura ortodoxia hipotecaria, no puede ser más sugestiva.

De esta jurisprudencial registral recaída durante el periodo de tiempo que va desde la primera ley hipotecaria hasta 1.915, se desprende el criterio unívoco de la misma, de considerar inscribibles los bienes demaniales. Ello no podría ser menos, si tenemos en cuenta que la regulación positiva, como se ha expuesto, contenía sólo una dispensa de inscripción, y no una prohibición de inscribir. El problema general que venimos estudiando, se mantenía, pues, en sus justos términos.

Esta situación legal y jurisprudencial no fué, sin embargo, rectamente entendida por la doctrina de la época. No me refiero ya a los administrativistas, quienes muestran un total olvido de la cuestión(9), olvido que persistirá no sólo hasta 1.915, sino posteriormente (10), y que incluso se detecta en obras bien recientes (11); sino especialmente a la doctrina hipotecaria, y más concretamente, a los más autorizados comentaristas del Siglo XIX: GALINDO DE VERA Y ESCOSURA (12).

Estos autores fueron precisamente los iniciadores, de la posición más radical y extremadamente negativa, y su influencia se demostrará decisivamente en todos los posteriores. Para ellos los bienes de dominio eminente del Estado, y los destinados al uso público, por su carácter de inalienables, no son incribibles a favor del Estado (13), es decir, no pueden inscribirse. En este sentido se interpretan, arbitrariamente, el R.D. de 11 de noviembre de 1.864 (14), así como su precedente, el de 6 de noviembre de 1.863; y se critica a la jurisprudencia registral, en especial a la Res. de 23 de marzo de 1.875, por su postura favorable a la inscribibilidad del demanio (15).

La influencia de estos autores se dejará sentir en todos los posteriores; en confusionismo de que parten, convirtiendo en prohibición de inscribir lo que sólo es dispensa de inscripción, ha sido una de las causas directas de la hostilidad que en el Registro se ha dispensado siempre al dominio público. Lo cual, como ha quedado demostrado, ni está de acuerdo con la doctrina legal, ni con la jurisprudencia de la época. Durante todo este siglo, el dominio público - y ésta es la conclusión que conviene retener - tiene pleno acceso al Registro.

3. - E. R. H. de 1.915 y su influencia.

La situación que ha quedado descrita va a ser alterada de modo decisivo con el Reglamento Hipotecario de 1.915. En este texto legal se pretendió recoger las disposiciones vigentes sobre la materia, en concreto el R.D. de 1.864; pero al incorporarlas a su texto, le dieron un sentido diametralmente opuesto al que entonces tenían.

Efectivamente, como se ha dicho, el R.D. de 1864 contenía una regla general y una excepción: la regla general era la obligación de inscribir en el Registro todos los bienes del Estado y Corporaciones locales; la excepción, ciertos bienes, que hoy podemos identificar como los de dominio público, que quedaban dispensados o exceptuados de esa obligación, pero que (hay que suponer, como se dijo), podían no obstante, si se deseaba, inscribirse.

El nuevo Reglamento, conservando la misma norma, cambiará rotundamente su sentido, aun cuando conserve incluso las propias palabras del R.D. de 1.864. En efecto, continúa siendo una excepción la inscripción de los bienes de dominio público; pero lo que ha variado es la regla general, por lo que la excepción ya no tiene el mismo sentido. La regla general era, en 1.864, la obligación de inscribir todos los bienes del Estado; ahora va a ser la posibilidad de inscribir todos los bienes inmuebles, pertenezcan a la persona que sea, incluso el Estado o las Corporaciones públicas.

Conviene insistir en el profundo cambio de sentido de la cuestión; en cómo se va a pasar de la dispensa de inscribir el demanio, a la prohibición de inmatricular, y todo ello, al parecer, por un simple descuido del legislador al incorporar al texto reglamentario normas de procedencia distinta. En el regimen anterior a 1.915, la inscripción del demanio era una facultad de la Administración, a diferencia de los bienes patrimoniales, que en todo caso tenía obligación de inscribir; tras el Reglamento (art. 12), de la posibilidad de inscribir todos los bienes de la Administración, se exceptúan los bienes demaniales, los cuales, por tanto, no pueden ser inscritos.

El giro del sistema no puede ser más evidente y radical; sin embargo, aparentemente el legislador no tuvo conciencia de este enorme tras-tueque que supuso el Reglamento de 1.915. A la doctrina de la época, asimismo, le pasó desapercibido, si exceptuamos a LOPEZ DE HARO, quién lo puso de relieve con agudeza, haciendo de ello además, objeto de importante crítica al entonces recién promulgado Reglamento (16).

El status que se ha descrito y que tiene su origen en 1.915, es el que va a perdurar en la actualidad, en nuestra legislación hipotecaria vigente, con muy leves matices de expresión. En efecto, en la actualidad, de los artículos 4, 5, y 6 del vigente Reglamento hipotecario, que desarrollan el artº 2º, párrafo 6 de la Ley, y que más arriba quedaron transcritos, se desprende la misma norma; la regla general sería la posibilidad de inscribir todos los bienes públicos, y, como excepción a dicha regla, la imposibilidad de que se inscriban los de dominio público. Pero con ello nos introducimos ya en el siguiente apartado, cuyo objeto es justamente el estudio del problema en el Derecho vigente.

III I. - LA CUESTION DE LA ACTUALIDAD. -

Para lograr una más cabal comprensión de la materia, se hace necesario separar dos cuestiones: Una de ellas sería el tratamiento del problema en términos generales.. Es decir, en cuanto al régimen aplicable a toda clase de bienes de dominio público, salvo aquéllos que tengan normas especiales, aplicables al respecto. Y después, se intentará precisamente precisar los supuestos específicos, que, de un modo u otro, vulneran, o simplemente se apartan de la regla general aludida. Este es el planteamiento que aquí va a hacerse.

Hoy día nuestro Derecho positivo general sobre la materia se halla constituido por los preceptos del Reglamento hipotecario citados, en la redacción dada al art. 5º del mismo, en la forma hipotecaria de 1.959, y en la que fundamentalmente se intentó concordar las normas hipotecarias con el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales de 1.95. Pero la promulgación, en 1.964, de la LPE obliga a plantearnos en primer lugar, el problema de su incidencia sobre estas normas hipotecarias.

El aspecto registral aparece regulado en los arts. 42 a 47 del la LPE, concordantes con los 85 y ss. de su Reglamento. Y, en lo fundamental, el art. 42 dispone que "El Ministerio de Hacienda, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes Registros, a nombre del Estado, los bienes y derechos de éste, que sean susceptibles de inscripción"; y norma análoga se contiene en el art. 85 RPE.

? Ha venido este precepto a desvirtuar la regulación contenida en el Reglamento hipotecario, como algún autor parece pensar? (17) A mi juicio la respuesta es rotundamente negativa: el regimen legal general de la inscripción de los bienes demaniales del art. 5 RH continúa intacto. Y a esta conclusión puede llegarse por una doble vía.

En primer lugar, la colocación sistemática del precepto. El art. 42, como todo el Capítulo VII del Título I de la ley, se está refiriendo a los bienes patrimoniales. Su ámbito de aplicación es claro: al decir "los bienes y derechos de éste", hay por fuerza que entender que alude a los que tengan carácter patrimonial. No sucede así, por ejemplo, con el art. 6º de la propia ley, que en relación con el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado incluye taxativamente a los demaniales; pero sí con los que estamos ahora estudiando. El propio título de la ley (es una ley del Patrimonio del Estado), su mismo carácter, que la hace aplicable al demanio sólo en aquellos puntos estrictos en que expresamente se diga, y, en fin, la situación del art. 42 en el total contexto de la misma son argumentos bien expresivos.

Pero es que hay más: la inaplicación del art. 42 al dominio público se desprende incluso del propio texto legal. Téngase presente que la norma dice que se inscribirán los bienes y derechos susceptibles de inscripción. ?Qué quiere decirse con esta expresión? A mi modo de ver sólo puede tener un sentido: sólo se inscribirán aquellos bienes que, según la legislación hipotecaria, puedan ser inscritos. Con ello se están exceptuando, aparte de los bienes por naturaleza no inscribibles (como los bienes muebles), lo que por prohibición legal no pueden ser inscritos (como los bienes de dominio público).

Tales razones bastan a mi juicio, para dejar definitivamente solventada la cuestión; y poder concluir así en la vigencia plena del art. 5º del RH. Este precepto no se encuentra "al borde de la legalidad" (18), sino por el contrario, en él se inviscera la regla general sobre la inscribibilidad del demanio, por lo que tendrá total virtualidad en tanto una disposición específica no le haga perder valor.

Aclarada ya suficientemente la cuestión relativa al Derecho vigente, procede entrar en el fondo del problema. Y el fondo del problema se -

desdobra a su vez en otras dos cuestiones, la primera de las cuales condicionará a la siguiente: ¿Son inscribibles los bienes de dominio público? Caso de que lo sean, ¿su inscripción está simplemente dispensada o prohibida?

1) La exclusión del demanio del ámbito registral.

De todo lo anteriormente visto ya se desprende, prima facie, la conclusión apuntada: Hoy día, en nuestro Derecho vigente, los bienes de dominio público no tienen acceso al Registro de la Propiedad. De acuerdo con el art. 5º del Reglamento hipotecario, están exentos de la protección registral; vivirán al margen de los libros hipotecarios. Sin embargo, esta rotunda afirmación de principio, debe ser cuidadosamente matizada, no ya por las numerosas excepciones que presenta, sino porque en cuanto al mismo principio general, cabe hacer ciertas modulaciones.

a) La jurisprudencia.

¿Cuál es la postura jurisprudencial al respecto? Nuestra jurisprudencia,, que tantas ocasiones ha tenido de pronunciarse sobre los efectos de la inscripción del demanio a favor de particulares, según veremos en el momento oportuno, en muy escasas oportunidades lo ha hecho sobre el caso que ahora examinamos. No obstante, se puede encontrar algún fallo relacionado con el supuesto.

En la jurisprudencia civil, sólo la vieja sentencia de 22 de diciembre de 1.906 guarda relación con la materia. En ella se contiene la afirmación de que, en general, las normas hipotecarias no son aplicables al dominio público (en el caso de autos se trataba de un camino). Pero esta resolución no puede servirnos para obtener un criterio: ante todo porque esta afirmación tiene más bien carácter de obiter dicta que de verdadero fundamento del fallo. Pero además, la expresión que se utiliza no puede ser más ambigua y oscura. La de 3 de junio de 1.974 puede también incluirse en este grupo.

También en la jurisprudencia contenciosoadministrativa sólo puede ser señalado como relevante a nuestros efectos un fallo: La Sentencia

de 11 de junio de 1.946, que contempló el caso de un deslinde de vía pecuaria. Según nuestro Tribunal Supremo, "los bienes de dominio público son imprescriptibles y no necesitan de inscripción alguna", y, además, se señala que si en el Registro aparece una finca inscrita como "libre de cargas", esta expresión debe entenderse referida sólo a cargas jurídico-privadas, y no a las de carácter público.

Ahora bien, tampoco esta Sentencia arroja una luz decisiva sobre el problema. En primer lugar porque también parece desprenderse de la misma que la ratio decidendi no fué el carácter demanial de los bienes, siendo la expresión antes transcrita una afirmación más bien incidental en el total contexto de la Sentencia.

Del mismo modo es destacable del fallo cómo se continúa ligando la ininmatriculación del demanio a la imprescriptibilidad, así como interesa detectar la expresión "no necesitan inscripción". Obsérvese cómo sigue latente la vieja idea del s. XIX: el demanio no precisa de la inscripción; para él es superflua; en cambio, no se dice para nada el que los bienes demaniales "no pueden inscribirse". Ambos puntos -- muestran la persistencia de nuestra doctrina jurisprudencial del concepto vigente a lo largo del s. XIX en nuestra legislación y en nuestra más autorizada doctrina que lo interpretaba, según antes se puso de relieve.

No siendo, pues, aprovechable a nuestro intento, la doctrina del T.S., sí que interesa ahora destacar la posición de la jurisprudencia registral. La Dirección General, que, como vimos, había mantenido bajo el régimen anterior una postura francamente favorable a la inscripción, va a continuar en la misma línea. Bien que con base más - práctica que teórica, la doctrina sentada será, en líneas generales, la misma.

Aparte las Resoluciones antes expuestas, y que deben darse ahora por reiteradas, se pueden señalar las siguientes como expresivas del criterio del Centro Directivo:

Dos resoluciones de 3 de junio de 1.927 (ambas de la misma fecha), y la de 16 de junio de 1.932, que continúan la línea de admitir sin re-

servas la inscripción de los bienes comunales. Asimismo la de 5 de noviembre de 1.920, relativa a la inscripción de un matadero, y las de 24 de noviembre de 1.964, 31 de enero de 1.970 y 25 de enero de 1.972; sin que sea viable citar en contra la de 18 de abril de -- 1, 969, alusiva a la inscripción de una autorización en precario, en la zona marítimo-terrestre, cuyo estudio podría resultar útil a otros supuestos fines.

Forzoso es advertir, sin embargo, que en ninguno de los casos citados se abordó el problema de modo frontal, tal como se hizo en la de 1 de julio de 1.881, antes comentada. Quizá la más expresiva sea la más reciente, de 25 de enero de 1.972, y, dado la especificidad del supuesto de hecho, no creo que permitiera tampoco la extracción de un criterio firme y definitivo sobre la cuestión. Ahora bien, del conjunto de todas ellas sí que puede sentarse la afirmación de que la línea genérica del Centro Directivo sigue siendo claramente permisiva.

Debe resaltarse también el fundamento, más práctico que doctrinal, al que ha acudido la Dirección. Ejemplo claro lo constituye la Res. de 24 de noviembre de 1.964, relativa a la inscripción de ciertos terrenos destinados a zona verde. La Dirección apunta que, dada la norma del art. 5 del RH, lógicamente procedería la desinmatriculación; pero, por evidentes consideraciones de orden pragmático, caso de volver dichos bienes al tráfico jurídico por su desafectación, lo procedente es inscribir normalmente, a fin de evitar lo dificultoso del procedimiento en teoría correcto, es decir, desinscribir para volver a inmatricular después.

b) La doctrina.

En definitiva, la doctrina jurisprudencial no sustenta una posición tajante sobre nuestro problema. Escasa e indecisa, la del T. S.; más decidida, pero aún poco concluyente, la de la D.G.R.N. ? ?Cuál es, cabe preguntarse en este momento, la posición de la doctrina?

Una abrumadora mayoría de autores (19) se inclinan decididamente por la tesis negativa. De acuerdo con los textos legales vigentes, se afirma, el dominio público está excluido del Registro. En tesis general, la situación de la doctrina sobre este punto resulta clara y rotunda.

Naturalmente que no existe la misma unanimidad en cuanto se descende al terreno de lo concreto. No se trata ahora de los casos especiales en que quiebra la regla general, y que más adelante se examinarán, sino incluso dentro de este mismo terreno genérico, existen voces discrepantes que suenan con un diapasón distinto al mayoritario señalado.

Podrían citarse en este sentido las vacilaciones que se advierten en ciertos autores (20), las exclusiones de la regla general de ciertos sectores del demanio que hacen otros, (21), y, en fin, fórmulas variadas del más distinto tipo. No obstante, lo que en este momento interesa señalar, es que en caso alguno se ha pretendido incluso invertir los términos, concluyendo que en la actualidad, el dominio público tiene acceso al Registro de la propiedad (22).

El efecto, de la consideración general, de que el demanio encuentra su mejor defensa en la protección registral, consideración realizada de lege ferenda por muchos autores (23) en vista de la amplia utilización del Registro como medio de consumar usurpaciones de grandes sectores demaniales, se va a pasar a la idea de que, de hecho, es ya posible esa inscripción. Para ello se acude, al sentido de las recientes normas administrativas sobre la materia (LPE y RBEL, sobre todo), se señala el camino dado por la legislación de Montes, se pone de relieve el desfase que representa el art. 5 RH, y se concluye ofreciendo la regla de la posibilidad de inscripción del dominio público.

Puede parecer cierto, y sin duda lo es, los problemas que se derivan de la exclusión del demanio del campo registral. Puede acon-

sejarse la inscripción como mejor medida para evitar el despojo del demanio realizado con el fundamental apoyo del Registro. Puede señalarse que en ciertas parcelas del demanio, o de bienes parademaniales, la inscripción ha sido permitida e incluso declarada obligatoria, por la ley. Pueden subrayarse las indudables ventajas que proporciona la inscripción (24). Lo que no puede hacerse es ignorar el recto y claro sentido de nuestros textos vigentes.

Demostrada ya la ineficacia del art. 42 LP. para destruir la eficacia del RH, el único precepto legal de caracter general aplicable al aspecto registral del demanio, sigue siendo el art. 5 del citado Reglamento. Y el texto y el sentido del mismo es de una claridad deslumbrante. Los bienes demaniales, salvo que un precepto legal disponga otra cosa, están exceptuados del ámbito del Registro de la Propiedad. Y no cabe separar artificiosamente unos bienes de otros, ni distinguir entre demanio natural y demanio por afectación (25), ni aconsejar la inscripción de ciertos bienes. Todo ello, claro está, no es sino la exposición del sistema vigente, el cual puede criticarse tanto como se desee.

La conclusión, en definitiva, a que se puede llegar ya es la siguiente: En la ley, en la mayoría de la doctrina, y con grandes dudas e imprecisiones en la jurisprudencia, los bienes de dominio público, como regla general, se hallan excluídos del radio de acción del Registro de la Propiedad. E inmediatamente procede investigar cuál es la naturaleza de esa exclusión.

2) Prohibición de inscribir o dispensa de inscripción. -

Partiendo de la base de que el dominio público, por imperativo legal, se halla excluído del Registro, esta exclusión puede entenderse de dos maneras: como principio o como dispensa. En la primera versión, los libros registrales están cerrados al demanio; se prohíbe su inmatriculación, por ser ajenos a aquéllos. Están fuera de ámbito registral, del mismo modo que pueden estarlo los bienes muebles, o los derechos de carácter personal.

Si se sigue la segunda de las variantes apuntadas, la regla de la exclusión sólo sería una dispensa de inscripción. Quierese decir con ello que, si bien los bienes demaniales pueden inscribirse si se desea, tal inscripción resulta superflua, pues, aunque no consten inscritos, desplegarán toda su eficacia jurídica normal. En otras palabras, sería un caso análogo al muy conocido en nuestro país, de las servidumbres aparentes: estas servidumbres, según una reiteradísima jurisprudencia, como sabemos, perjudican siempre al titular inscrito, de tal modo que aunque no consten registradas, se imponen siempre frente al contenido de la inscripción, enervándose respecto de ellas los principios hipotecarios, en especial el de legitimación y el de la fe pública registral.

Las consecuencias jurídicas de adoptar una u otra postura, aparte de obvias, son de enorme trascendencia. En primer lugar, la validez plena de las inscripciones de bienes demaniales, si se sigue la segunda tesis, frente a la nulidad total si se sigue la primera. Pero es que además, en orden a los efectos que puede producir una inscripción registral verificada a favor de un particular, de un bien inscrito, las diferencias entre uno y otro supuesto son realmente abismales, como tendremos ocasión de ver.

La doctrina española ha sostenido con carácter mayoritario la primera opinión (26), siendo escasos los autores discordantes (27) si bien en la casi totalidad de los casos, sin exponer ni fundamentar especialmente esta doctrina. Es necesario, pues, resolver el problema con arreglo al Derecho vigente del día.

De la simple lectura del artículo 5 RH, en conexión con el anterior artículo 4, se desprende el carácter de prohibición de la regla comentada. Efectivamente, como ya se apuntó, si la regla general es la posibilidad de inscripción ("serán inscribibles", dice el art. 4), la excepción tiene por fuerza que ser la imposibilidad. Toda excepción a una regla permisiva, tiene que ser prohibitiva. El texto legal, parece, pues, tajante y claro.

Sin embargo, toda claridad desaparece si recordamos el origen de estos preceptos. El inmediato, es evidente, lo constituyen los correlativos arts. 11 y 12 del RH de 1.915, respecto del cual las diferencias que tienen son puramente literarias, por lo que se puede afirmar lícitamente que son un simple trasunto de los mismos.

Es necesario ahora recordar cuál fué la procedencia de las normas aludidas del Reglamento de 1.915: aquéllas antiguas disposiciones administrativas que cristalizaron en el R.D. de 1.864, ya citado y comentado. Y es necesario asimismo volver a subrayar el funesto error del legislador de 1.915, que, conservando los mismos antiguos materiales, les dió un sentido totalmente opuesto.

Este error gramatical es el origen, pues, de la norma puramente prohibitiva tal como hoy la conocemos. La razón que tuvo el Reglamento de 1.915 para un cambio tan radical es imposible saberla; posiblemente, simple inercia o descuido al incardinar en el texto base las antiguas disposiciones dispersas. En todo caso, ningún motivo justificaba una variación tan completa. La finalidad de aquél Reglamento era, en este punto, no innovadora, sino recopiladora. Si se incorporó el R.D. de 1.864 fué más por un afán de claridad, de codificación, que con ánimo innovador. En suma, que este giro que comentamos estaba muy lejos de presentarse, con todas sus consecuencias, a los redactores del Reglamento de 1.915. Del mismo modo que tampoco fué detectado por los comentaristas del mismo, con la apuntada excepción de LOPEZ DE HARO.

Si es cierto lo anterior, hay que concluir en que la intención del legislador no fué en modo alguno adoptar la norma prohibitiva, sino mantener la permisiva, la que simplemente dispensaba de inscripción al demanio. El legislador de 1.864 fué claro al respecto, como se expuso. Pues bien, si en 1.915, y después en 1.947 se pretendió sólo recoger la norma anterior y no cambiarla, como parece evidente, ¿cómo concluir ahora en la prohibición de inscribir el demanio? La mens legislatoris una vez desvelados los antecedentes históricos, se nos presenta palmaria y evidente: se quiso simplemente dispensar al do-

minio público de la inscripción, y no prohibirla. La tesis prohibitiva, en resumidas cuentas, sólo tiene un argumento a favor: la literalidad del texto vigente, argumento que, como sabemos, es el más endeble de todos.

Una última consideración es preciso hacer dentro de la misma línea argumental: la conexión que vimos existía en el, s. XIX entre las normas registrales comentadas y el concepto entonces vigente de dominio público. En 1.864, con plena lógica, se dispensa a ciertos bienes inmuebles de la obligación de su inscripción, porque la misma naturaleza de ellos hacía que llevaran impreso de forma ostensible su carácter de demaniales. En definitiva, por la misma razón por la que se dispensa a las servidumbres aparentes: porque "su ostensibilidad tiene forzosamente que herir los sentidos". La publicidad derivada de la fuerza de los hechos hace inútil la publicidad registral. Aquí la superfluidad de la inmatriculación resulta manifiesta.

No es éste el caso, como sabemos, de la legislación actual. Hoy día, el dominio público, por razones ya apuntadas, ha extendido de tal manera su campo de aplicación, que la vieja norma, mantenida, resulta un verdadero dislate. Cuando se ensancha cada vez más la esfera de la demanialidad, queda sin sentido la dispensa de la inscripción: ¿qué ostensibilidad puede tener, p. ej., un edificio cualquiera, o un monte? Parcelas enteras del demanio quedan así, al no gozar de esa publicidad fáctica, desprovista de toda protección.

Pues bien, si teniendo en cuenta lo anterior, observamos que, pese a ello, no le pareció oportuno al legislador suprimir a radice el demanio del ámbito registral, sino simplemente dispensarlo, el pretender hoy día, dada la nueva idea vigente sobre el dominio público, extremar la norma llegando a la exclusión total ope legis del ámbito registral, es sencillamente un despropósito.

En conclusión, tanto la intención del legislador, detectado a través de la Historia, como la ratio legis de las normas, inclinan a,

prescindiendo de una interpretación exclusivamente literalista, sostener que hoy día, en nuestro sistema, si bien el dominio público, con carácter general, está excluido del Registro, tal exclusión tiene naturaleza de dispensa de inscripción y no de prohibición. Quiere esto decir que cualquier bien inmueble -siempre que cumpla con los requisitos exigidos en general por la legislación hipotecaria (28)- demanial, tiene pleno, libre y total acceso al Registro de la Propiedad.

IV. - EXAMEN DE ALGUNOS SUPUESTOS ESPECIALES.

La hostilidad general del Registro frente a los bienes de dominio público, que como regla general quedó establecida, ha ido suavizándose poco a poco. El régimen común sigue siendo negativo: pero las excepciones a la regla han ido aumentando progresivamente, hasta el extremo de integrar en la actualidad un núcleo realmente importante de parcelas demaniales o parademiales.

Efectivamente, las desastrosas consecuencias de la no inscripción del demanio por la Administración, y que más adelante se tratarán, ha inducido poco a poco a ésta a buscar, como medio más seguro para la defensa de sus bienes, la protección del Registro. En este sentido, normas recientes reguladoras de los más diversos sectores demaniales, han alterado por completo el criterio del RH.

Todo ello es motivado, sin duda, por la especial configuración del régimen legal del dominio público en España. Dado el carácter fragmentario de nuestra legislación, los distintos escapismos a la norma genérica de la no inmatriculación habrá que buscarlos en las peculiares normas reguladoras de cada parcela del demanio. La confusión que con ello se introduce es sin duda grande; pero al haber desaprovechado la LPE la oportunidad de establecer un principio claro y neto - sobre la materia, resulta hoy el único sendero válido.

La nota que es común a todos los casos que vamos a examinar, y que importa especialmente resaltar, es el dato de que en todos los casos se tiende a acercar el dominio público al Registro. Estos supues-

tos interesan, aparte de por, la importancia específica de cada uno de ellos, por ser síntoma inequívoco de una tendencia general favorable al acercamiento de ambas instituciones. Y, en verdad, demostrada la falacia de los viejos argumentos en pro de la tesis negativa (carácter extra commercium del demanio, especial naturaleza de la relación entre la Administración y estos bienes, etc.), no puede menos de observarse con complacencia esta tendencia aproximativa.

Por otra parte, el estudio de estos casos especiales era no sólo conveniente, sino hasta imprescindible si se quiere tener una visión omnicomprendensiva del problema de las relaciones entre el dominio público y el Registro. No sólo ya por la importancia cuantitativa de los sectores afectados, en la realidad económica y jurídica del país, sino incluso desde la perspectiva estrictamente técnica: un principio general sólo es válido en la medida que, efectivamente lo sea tal principio general. Si el volumen de las excepciones que admite es excesivo, en lo que habrá que concluir será en la total inutilidad del principio.

Los ejemplos elegidos para comprobar las anteriores afirmaciones son los bienes comunales, los montes, y las especialidades generales del régimen local, entre otros muchos que pudieran encontrarse. La razón de su elección es obvia. En el caso del régimen local, por tratarse de una ordenación del dominio público general, que coexiste con la de la Administración central en plano igualitario, por lo que se trata más que de una excepción, de una regulación paralela a la anterior. El caso de los montes viene justificado por haber sido tradicionalmente el punto de máxima fricción entre los derechos de los particulares amparados por, el Registro y las potestades demaniales administrativas. En fin, el carácter de figura peculiar de nuestro Derecho, que son los bienes comunales es razón suficiente, asimismo, para su inclusión.

., Debe hacerse notar, por último, que se va a prescindir aquí de la discusión en torno a la demanialidad o no de montes, así como de bienes comunales. Interesa exclusivamente su aspecto registral, y a él atenderemos; por otra parte, este calificativo sólo podría apli-

carseles con plena justicia una vez examinadas las notas de su régimen jurídico, de las que precisamente la que estudiamos no es la menos importante.

1) El dominio público de las Corporaciones locales. -

Como en otras muchas ocasiones, también en materia demanial el Ordenamiento local ha precedido al central a la hora de regular una institución de modo completo y total. En efecto, no se dan ahora las dificultades de Derecho positivo que veíamos en el régimen general. En este ámbito, la Ley de Régimen local, y, especialmente, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales, contienen una verdadera normativa del demanio local. (29).

Dentro del régimen general de los bienes locales, como sabemos, el punto de que parten tanto la LRL (art. 183) como el RBEL (art. 2), es la clasificación de los bienes municipales (y los provinciales) en de dominio público y patrimoniales, con lo que se mantiene fiel el planteamiento tradicional. Dejando de lado por el momento lo relativo a los bienes patrimoniales y en especial a la inclusión en ellos de los comunales, interesa ahora advertir que, dentro del dominio público, el ordenamiento distingue entre bienes de uso público y bienes de servicio público (art. 183 LRL y 2 RBEL).

Pues bien, como se ha dicho, estas normas contienen la regulación completa del dominio público local. En concreto, las tradicionales - notas de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como la no sujeción a impuestos, son consagradas de modo taxativo, tanto por la ley (art. 188), como por el Reglamento (arts. 94 y 6). Cabe ahora indagar en qué términos se pronuncia esta ordenación acerca del problema de la inscripción de estos bienes.

El art. 199 LRL dispone taxativamente: "Los Municipios deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto certificación que, con rela-

ción al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde, certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública".

A su vez, el art. 35 RBEL reitera la misma norma, que extiende a las restantes Corporaciones locales. Según este precepto, "las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales", dando en los restantes párrafos del mismo, normas específicas para facilitar dicha inscripción.

Las citadas normas, dejando de lado la perplejidad que suscita la pretendida equiparación de la certificación a la escritura pública (que no puede dejar de calificarse, al menos, de pintoresca) (30), no contienen, como salta a la vista, distinción alguna entre las dos clases de bienes locales que antes la propia Ley había distinguido. La obligación de inscribir parece aplicable, en principio, a todos los bienes de las entidades locales, sin distinción por su naturaleza.

No es éste, como ya se apuntó, el criterio del RH. En el tan repetido artículo 5, se exceptúan de la posibilidad genérica de inscripción que proclama el art. 4, a los "bienes municipales y provinciales de dominio y uso público, conforme a la legislación especial". Se parte, pues, del criterio opuesto: exclusión del Registro.

El problema que se origina, y que se descubre con la simple lectura de los artículos citados, es el de la relación entre el Ordenamiento local y el hipotecario. ¿Supone una derogación del RH? ¿Todos los bienes demaniales de las entidades locales son ya inscribibles en el Registro? ¿O por el contrario, deben conciliarse ambos preceptos?

No parece posible solventar la cuestión con la opinión simplista de considerar que, puesto que la LRL no distingue, son imprescindibles todos los bienes de dominio público, habiendo quedado derogado en este punto el art. 5 del RH. Aunque algún autor (31) abogue por

la inscripción de todos los bienes demaniales locales, parece incluso que lo propone de lege ferenda, más que con arreglo al Derecho constituido. La opinión mayoritaria (32) es la que pretende interpretar armónicamente las dos normas contradictorias.

? Cómo conseguirlo? Naturalmente, pensando que cuando la LRL o el RBEL ordenan la inscripción de todos los bienes de las Corporaciones locales, debe entenderse que se refieren a aquéllos que, con arreglo a la legislación hipotecaria, sean inscribibles. Es decir, sólo tiene eficacia esta regla obligatoria en cuanto que la LH permita la inscripción. La obligatoriedad alcanza, pues, a los bienes patrimoniales, pero no a los de dominio público (33).

No faltan, sin embargo, sólidos argumentos en defensa de la tesis contraria. El primero de todos, es, naturalmente, el, literal: tanto la ley como el reglamento aluden a todos los bienes de las Corporaciones locales; y sabido es que ubi lex non distinguit. . . . Por otra parte, la colocación sistemática de ambos preceptos; tanto en el caso de la LRL como del RBEL, los textos están tratando sistemáticamente de todos los bienes de la Corporación local. A diferencia de la LPE, la regulación aquí es omnicompreensiva, integradora de los bienes patrimoniales y de los demaniales. Por ello estos preceptos deben ser rigurosamente aplicables al demanio.

Un último argumento aducible viene dado por la especial jerarquía de las disposiciones en liza. La inscribibilidad de todos los bienes locales viene impuesta, no sólo por un Reglamento (el RBEL), sino por una ley, la LRL. Esta debe prevalecer en todo caso frente a un texto reglamentario, como el RH. La contradicción insalvable entre ambas normas debe resolverse, naturalmente, en favor de la de más alto rango.

Sin embargo, y pese a la aparente rotundidad de estas razones, parece más fundada la postura mayoritaria. No ya, como apunta ROCA SASTRE (34), por una simple desidia de la LRL y RBEL, que han

sido redactadas con total olvido de las normas hipotecarias, sino - porque la aparente contradicción no es tal contradicción.

Efectivamente, hay que entender, con la opinión común, que la norma general de la LRL no ha derogado la especial, del RH. No hay que encuadrar el caso en una simple colisión de normas, sino en algo mucho más profundo: lo que VILLAR PALASI (35) llama la búsqueda del grupo normativo vigente. En lo que aquí importa, se traduce en afirmar el ámbito específico a que se contrae el radio de acción de cada una de las disposiciones en conflicto: el Derecho local tiene el suyo propio; pero en este punto concreto debe entenderse acomodado al registral.

Téngase presente también que precisamente la reforma hipotecaria de 1.959 pretendió acomodar el artº 5º RH a las nuevas disposiciones sobre régimen local que, por la fecha de aparición del RH (1.947), no había podido recoger. Bien que esa adaptación no se llevara a cabo con excesivo acierto, es indudable que si se pensara que la LRL había querido decretar la inscripción de todos los bienes locales, el RH hubiera debido acomodarse a esa idea. El mantenimiento de la excepción citada es buena prueba de ello.

Debe concluirse, por tanto, afirmando la coordinación entre RBEL y RH, que, ahora sí, no ofrece la menor dificultad. El resultado puede condensarse en la siguiente afirmación: Hay obligación por parte de las Corporaciones locales, de inscribir todos sus bienes que según la legislación hipotecaria sean inscribibles. Por otra parte, si recordamos la conclusión antes apuntada de que esta inscripción no se halla prohibida, sino simplemente dispensada, esta coordinación sí que puede llevarse a cabo sin violencia alguna.

Efectivamente, según esta idea, todos los bienes locales serían inscribibles. Simplemente, de la obligación genérica que a las entidades locales impone la ley de inscribir, se exceptuarían los bienes de dominio público, que no necesitarían esa inscripción. Desaparece así por fin toda violencia interpretativa y resultan perfectamente

complementados el RH y la legislación local.

Ahora bien, queda aún por precisar el importante problema del alcance de la excepción. El RH aludía a los bienes "de dominio y uso público" conforme a la legislación especial; pero conforme a la legislación especial, dominio y uso público no son categorías análogas de bienes, sino que los bienes de dominio público son, bien de uso público, bien de servicio público.

El interrogante se promueve, claro está, en relación con estos últimos. ¿Deben considerarse los bienes de servicio público incluidos en la excepción que supone el art. 5º del R.H.? El problema ha sido resuelto en la doctrina de diversa manera.

La opinión más extendida (36) entendía que la expresión reglamentaria, así como su antecesora de 1.947, era técnicamente incorrecta y por tanto la excepción se extendía a todos los bienes demaniales de las entidades locales. Pero no faltan autores que piensan que los bienes de servicio público están incluidos en el mecanismo registral ordinario (37).

Esta segunda posición es la que resulta correcta. La expresión del Reglamento hipotecario alude a los bienes de dominio y uso público. Quiere decir que entre los bienes de dominio público, sólo afecta a una categoría de ellos, los de uso público. Que sólo comprende a aquellos bienes de dominio público que gocen también de la cualidad de uso público. La cualificación que exige el RH a estos bienes es doble: ser de dominio y uso público; y esta doble cualidad se exige de modo cumulativo. Otra interpretación carecería de sentido, pues los bienes de uso público son también siempre de dominio público.

Sirve además para abonar esta interpretación la remisión del RH a la legislación administrativa local. Con ello se intenta significar

que cuando el RH habla de bienes de dominio público, o de bienes de uso público, no está empleando estos términos en el sentido vulgar, ni siquiera en el viejo sentido del CC, sino en el sentido estricto y técnico que estos vocablos tienen en la legislación especial: LRL y RBEL. Y en estas disposiciones las expresiones "dominio público" y "uso público" tienen una precisión absoluta.

En buena técnica, pues, los bienes locales de servicio público escapan a la eficacia del art. 5º RH. Seguirán, pues, la regla general, y su inscripción, conforme a los textos antes citados de la LRL y del RBEL, es obligatoria. No se les dispensa de ella. Para su adecuada protección y defensa deben acudir al mecanismo del Registro, sin perjuicio, claro está, de conservar las prerrogativas inherentes a los bienes demaniales, que no son, ni mucho menos incompatibles con aquél. Con ello, la pretendida adecuación del RH, en la reforma de 1.959, a la legislación especial se logra. Aunque repetimos, no sea correcta la expresión "dominio y uso público", el resultado buscado por la ley aparece patente y se consigue sin gran esfuerzo.

Recapitulando todo lo anterior, puede llegarse al siguiente resultado, por lo que al dominio público local concierne: De entre los bienes demaniales de las Corporaciones locales, los calificados de uso público siguen el Régimen general examinado para la Administración central: están excluidos del tráfico registral, dispensados de inscripción por el art. 5 RH. Por el contrario, los de servicio público siguen la regla general, y se equiparan en esto a los bienes patrimoniales; es decir, están sujetos a la mecánica registral normal de cualesquiera bienes administrativos.

Importa, pues, subrayar la profunda diferencia entre ambos sectores de nuestra Administración. Mientras que en el ámbito estatal se mantiene la rigidez del principio de exclusión, el Derecho local,

una vez más, se ha mostrado más flexible, con una mejor adaptación a las necesidades de la época actual. La exclusión de la regla de inscribibilidad del amplísimo sector que suponen los bienes de servicio público es una quiebra importante del aparentemente absoluto principio exclusivista, además de un ejemplo a imitar en una hipotética futura reforma legislativa.

El alcance, pues, de la modulación que introduce el régimen local es grande. Sin que esta separación de los bienes de servicio público del régimen general haya producido perturbaciones de ningún tipo. Basta asomarse a cualquier Registro de la Propiedad español para comprobar como la sujeción al mismo de estos bienes es total, sin que se planteen especiales problemas. Y recuerdese, en fin, que el art. 303 del mismo RH incluye entre los requisitos que han de tener las certificaciones administrativas de dominio como medio matriculador, que se haga constar "el servicio público u objeto a que es tuviere destinada la finca", con lo que se disipa toda posible duda que aún pudiera haber al respecto. La escisión se ha consumado y un gran sector del demanio local vive fuera de la regla general de exclusión.

2) Los bienes comunales. -

Dentro de nuestro Derecho local, pero con unos peculiares caracteres que les dan completa autonomía, el caso de los bienes comunales (38), ofrece asimismo, a los efectos que ahora interesan, perfiles dignos de estudio y reflexión.

Como se sabe, en la sistemática tanto de la LRL como del RBEL, estos bienes quedan incluidos entre los bienes patrimoniales, como una categoría semejante a la de los bienes propios. Sin embargo, de una simple lectura de la ley, aparte de su propio peso específico como institución, proveniente de conocidas motivaciones históricas, se desprende su especificidad. Constituyen estos bienes una categoría propia, un espécimen irrepetible en el cuadro general de los

bienes públicos, lo que suscita abundantes y conocidos problemas que no corresponde ahora examinar.

Por lo mismo, y como se anunció antes, se prescinde aquí de la batallona cuestión acerca de la naturaleza jurídica de los mismos, y más en concreto, acerca de su carácter demanial o extrademanial, cuestión que aún no ha logrado ser pacífica en la doctrina; aunque una mayoría de autores mantengan su demanialidad, no faltan autorizadas voces en contra.

Ciñéndonos, pues, al aspecto registral de los mismos, hay que establecer inmediatamente la conclusión de su plena inscribibilidad. Inscribibilidad que deriva no sólo de los textos legales ya citados y comentados, sino que constituye una constante tradición histórica (recordemos que la jurisprudencia registral, en constantes resoluciones antes citadas la admitió de antiguo), que ha sido proclamada por la jurisprudencia (especialmente en las Sentencias del T.S., de lo civil, de 21 de mayo y 1 de junio de 1.965), y que cuenta con el parecer unánime de la doctrina que la interpreta (39).

Solventado ya, pues, definitivamente este punto en el sentido de afirmar la plena inscribibilidad de este tipo de bienes, importa ahora extraer consecuencias de ella.

En lo que ahora importa, procede distinguir : Si se considera que en el ámbito de los bienes demaniales se hallan incluídos los comunales, no cabe duda de que el caso sería otra flagrante excepción al principio general arriba expuesto. Vendría a corroborar la tendencia apuntada de aproximación sucesiva entre demanio y Registro que hoy vivimos, y, en definitiva, sería otro punto importante más a tener en cuenta. Es decir, otro gran sector del demanio que escapa a la regla general y reduce por tanto la virtualidad de ésta.

Pero incluso si se considera que estos bienes escapan a la esfera demanial, sigue siendo útil el dato. En nuestra época, en la que

cada vez se duda más de la distinción entre demanio y patrimonio, no puede dejar de ser sintomático el que cierto grupo de bienes, como los comunales, se acojan al sistema registral. Siendo como son bienes al menos cercanos a los de dominio público, en el peor de los casos mostraría el acercamiento progresivo entre la Administración y el propio servicio por Ella creado que es el Registro de la Propiedad.

Quede por tanto como otro botón de muestra más en ese progreso de acercamiento, directo e indirecto, que sufre la norma general de ininscribibilidad del dominio público.

3) Los Montes. -

Constituyendo asimismo una zona imprecisa entre el dominio público y el patrimonio del Estado, los Montes han sido otra de las figuras que siempre han gozado de un régimen peculiar y específico; en general y en el aspecto concreto de su inscripción registral (40).

La enorme importancia que la propiedad forestal tiene en España ha sido puesta de relieve en múltiples ocasiones, desde el punto de vista económico. Ello explica el que, en el plano jurídico administrativo, la tradición legislativa en torno a los montes, sea larga y densa, y la preocupación de la doctrina por ellos, constante.

No cabe afirmar que de antiguo han tenido los montes la consideración de demaniales; pero sí que en todo momento la propiedad forestal ha sido objeto de intervención administrativa, precisamente por esa importancia para la vida económica del país. En los albores de nuestro régimen administrativo ya existía una abundante legislación al respecto, así como son aleccionadoras las páginas que sobre montes escriben nuestros primeros administrativistas, como ORTIZ DE ZUÑIGA o POSADA DE HERRERA (41).

La prolijidad de la legislación administrativa forestal, así como las peculiares notas de la institución hicieron que la cuestión en torno a la naturaleza jurídica de los montes, fuese siempre incierta y discutida. En el régimen anterior al vigente, y aún teniendo en cuenta ciertas normas como la R.O. de 8 de enero de 1.906, que parecía consagrar definitivamente su patrimonialidad, la doctrina que con mayor profundidad estudió el tema (GUAITA) llegaba precisamente a la conclusión de que los montes se hallaban más bien cercanos al demanio, aún cuando no tenían todos los caracteres propios de la demanialidad (42).

Esta duda doctrinal acerca de la naturaleza de los montes, tenía forzosamente que repercutir en el aspecto registral del problema. La discusión se centraba en la conveniencia o inconveniencia de que los Montes se acogieran plenamente al régimen registral o se excluyeran del mismo. En definitiva, se trataba de que, o bien se les declaraba demaniales de modo rotundo y tajante, o por el contrario se inscribieran en el Registro, para evitar así la usurpaciones de Montes, mal crónico de nuestra propiedad forestal.

Este fué el sentido que tuvo la famosa polémica que en 1.925, y desde las páginas de la "Revista Crítica de Derecho Inmobiliario" mantuvieron ALCALA-ZAMORA y Jerónimo GONZALEZ (43) y en la que terciaron más tarde otros muchos autores (44). Como sabemos, mientras ALCALA ZAMORA era fervoroso partidario de la inscripción, J. GONZALEZ era totalmente opuesto a la misma; ambos simbolizaban la doble tendencia de nuestra doctrina existente en la época acerca de la inscripción de montes.

Ahora bien, si en la doctrina era discutida la cuestión, no lo fué en la jurisprudencia, donde de modo totalmente pacífico y desde siempre se había admitido esta inscripción (Resoluciones de la D.G.R.N. de 25 de agosto de 1.866, 2 de octubre de 1.877 y 19 de marzo de 1.879), sin que ello hiciera surgir problemas especiales.

Como sabemos, el confusionismo existente en materia legislativa forestal ha sido remediado en tiempos recientes por la Ley de Montes de 1.957 y su Reglamento de 1.962. En ellos parece haberse acentuado la tendencia de los Montes de acercamiento al demanio, ganando adeptos cada día la tesis de que los Montes catalogados son auténticamente demaniales (45), aunque no puede decirse que la cuestión haya sido ya totalmente resuelta (46).

Lo que importa ahora es conocer cuál ha sido la posición de estas normas en el aspecto registral. Y ya en este terreno, la ley se ha inclinado de modo definitivo por la inscripción. Su art. 11 dice, en efecto que "todo monte incluido en el Catálogo y que haya sido deslindado, se inscribirá obligatoriamente a favor de la entidad pública a quién pertenezca el dominio de la finca, mediante certificación por triplicado, de dicho dominio, expedida por la Administración forestal en la forma y con las circunstancias que prevén los artículo 206 de la ley hipotecaria y concordantes de su reglamento". Y, posteriormente, extiende la obligación a todos los montes incluidos en el Catálogo, aún pendientes de deslinde, dando al mismo tiempo detalladas normas sobre dicha inscripción.

Del mismo modo, según el art. 69 del reglamento "todos los montes catalogados se inscribirán obligatoriamente en el Registro de la Propiedad en favor de la entidad a la que corresponda su dominio según el Catálogo", regulando además (arts. 77 y s.), la inmatriculación de fincas colindantes o próximas a montes catalogados.

Como puede verse, la nueva legislación se inclina definitivamente por la inscripción de los Montes. Al mismo tiempo que refuerza los privilegios administrativos, que hace pensar a la doctrina que se acerca más a la demanialidad, impone la inscripción obligatoria. El hecho no puede, pues, ser más significativo.

Precindiendo del hecho de que los montes, en definitiva, tengan o no carácter demanial, lo cierto es que han quedado sometidos al

régimen general del Registro, y en este sentido cabe repetir ahora lo dicho para los bienes comunales. O bien, siendo demaniales, se trata de una excepción al régimen general del art. 5 RH, como ya apuntó GONZALEZ PEREZ (47), o en todo caso estamos ante una parte esencial de la propiedad pública, que ha abandonado la vieja regla de exclusión, para acogerse definitivamente al Registro.

En todo caso, la legislación de montes es un ejemplo más, y muy revelador, de la aproximación entre Registro y Administración. En una zona, además, de las tradicionalmente más conflictivas, la Administración ha acabado por comprender que la mejor defensa de sus montes estaba en el mecanismo registral. El caso, por tanto, se comenta por sí mismo.

4). Otros supuestos. -

Si seguimos indagando en la rica gama de las formas de propiedad o dominio de la Administración sobre sus bienes, podríamos encontrar una gran variedad de ejemplos, todos ellos en el mismo sentido apuntado. En todos ellos, prescindiendo además de una posible calificación de demanialidad, los bienes públicos viven al amparo del Registro, de un modo totalmente pacífico.

Tal sería el caso, por ejemplo, del Patrimonio Nacional. Como sabemos, y aún con ciertas dudas, la doctrina ha llegado a la conclusión de que se trata de una parcela especial del demanio (48), y, sin embargo, al parecer sus bienes tienen pleno acceso al Registro. Otro tanto podría decirse del Patrimonio municipal del suelo y de muchos casos más, cuya enumeración y estudio resulta, por razones obvias, impropio intentar ahora (49).

Por ello, después de estudiar todos estos supuestos, es lícito abrigar serias dudas acerca del pretendido principio general de ininscribibilidad registral del dominio público.

V. CONCLUSION.

Creo que, tras todo lo que ya se ha visto, puede resumirse el estado actual de nuestro Derecho en este punto, en la siguiente regla: Dentro de nuestro dominio público, es fundamental la distinción entre el central y el local (50). En cuanto al primero, se halla exceptuado de inscripción, salvo cuando una norma específica (como en el caso de los montes), disponga lo contrario. Mientras que el demanio local debe obligatoriamente inscribirse en el Registro, con la excepción de los bienes de uso público, que siguen el sistema general de los bienes de la Administración Central.

Sentada esta pluralidad de regímenes, no creo que quepa ya hablar de la no inscripción como una nota configuradora del régimen jurídico del demanio. La afirmación de que determinado bien, por ser demanial, está excluido del Registro, sólo podrá hacerse tras indagar en la norma concreta que lo regule; sólo a falta de disposición expresa podrá ser verdadera. Pero, en definitiva, lo que se ha demostrado ya es que conceptualmente no hay obstáculo ninguno a la inscripción del demanio. No repugna ya, hablar de inscripción registral del dominio público.

Continuando vigente, sin embargo, en gran medida, esta regla de exclusión registral, se hace preciso valorarla críticamente. Y, en este sentido, conviene reiterar que, desde una perspectiva institucional, ninguna razón existe para mantenerla.

Históricamente es evidente que el fundamento de la regla, en sus orígenes, fué de tipo práctico. La inscripción de estos bienes se consideró superflua, por llevar impresos en sí mismos su carácter de bienes públicos. Gozaban de una publicidad derivada de la misma fuerza de los hechos, de una publicidad patente; por ello se consideró oportuno dispensarlos de inscripción, porque los efectos que se derivarían de ésta, no añadirían nada nuevo al régimen demanial.

Ahora bien, en la actualidad, dada la extensión del ámbito de la demanialidad y la desdichada redacción que en 1.915 se dió a la norma, la cuestión se agrava. La razón que en 1.863 era válida, ha dejado ya de serlo: un núcleo importante de bienes demaniales no goza de esa ostensibilidad, de esa publicidad patente. Y para ellos la exclusión del Registro resulta perturbadora. Los continuos ataques que sufre el demanio mostrarán cada vez más lo desacertado del mantenimiento de la regla prohibitiva. Y, consiguientemente, como se ha observado, existe una fuerte inclinación a volver al Registro, como mejor medio de defender el dominio público.

Estando aún sin consumir esa dirección, hoy por hoy resulta -- obligado indagar acerca de los posibles efectos que el incumplimiento de la regla general lleva consigo. Si el dominio, en general, está excluído del Registro, ¿qué ocurre cuando, sin embargo, tiene acceso a él? A esta cuestión se dedican las páginas siguientes.

= = = = =

I I P A R T E

E F E C T O S D E L A I N S C R I P C I O N

D E L D O M I N I O P U B L I C O

EFFECTOS DE LA INSCRIPCION REGISTRAL DEL DOMINIO PUBLICO.

El hecho de que un determinado bien demanial tenga acceso al Registro, puede producir muy variados efectos. La superposición al demanio, de una nota tal como la inscripción, conlleva necesariamente, una serie de consecuencias jurídicas de diverso orden, todas ellas derivadas del dato fundamental de que a un régimen jurídico, el peculiar que el Derecho Administrativo da al dominio público, se añade un ordenamiento en principio extraño a él - el registral-, que, en cierta medida, enturbia la recta aplicación de - aquél.

Estos efectos pueden, sin embargo, ser abordados desde un doble punto de vista: ofensivo y defensivo. El dominio público puede haber accedido al Registro de un doble modo, bien en forma correcta, es decir, inscribiéndose su dominio a favor de la Administración titular del bien, bien en forma espúrea, por aparecer la inscripción realizada a favor de particulares.

Ello obliga, pues, a aceptar este doble planteamiento, subrayando la esencial diversidad de ambos supuestos. Mientras en el primer caso, de escasa importancia en realidad, sólo se tratará de examinar las pequeñas especialidades que a la biología normal del dominio público añade el registro, en el segundo es cuando el conflicto demanio-Registro, se plantea en toda su crudeza. Y, será entonces cuando haya que resolver la lucha entre los privilegios administrativos del dominio público y la fuerte protección que el Registro da a los titulares inscritos.

Tal será el sistema que aquí se sigue; en las páginas siguientes se estudiarán, ante todo, los efectos de la inscripción del demanio a favor de la Administración, y, más adelante, los efectos de di-

cha inscripción cuando una parcela del demanio aparece inscrita a favor de particulares. Por supuesto que es este segundo caso el que, en la práctica y en la teoría ofrece una problemática más rica y más profunda.

= = =

C A P I T U L O I I I .

LA I N S C R I P C I O N D E L D E M A N I O A F A V O R D E L A

A D M I N I S T R A C I O N : E F E C T O S .

C A P I T U L O I I I .

LA INSCRIPCION A FAVOR DE LA ADMINISTRACION: EFECTOS. -

Pese al principio general, según el cual, el dominio público está excluído de la esfera del Registro de la propiedad, no deja de ser frecuente el que importantes parcelas demaniales o parademaniales, se hallen inscritas normalmente a favor de su titular, la Administración central o local. Este es un hecho real, fácilmente comprobable por otra parte, en cualquier Registro de la Propiedad (1).

Y no solamente es la pura fuerza de los hechos la que motive dicha inscripción. Ya se vió que en el terreno doctrinal durante todo el siglo XIX y principios del XX, este acceso al Registro de los bienes demaniales, era perfectamente posible en la ley. Y que, incluso en la actualidad, interpretando nuestro sistema de modo coherente, sigue siéndolo. Por ello, no puede extrañar el que grandes zonas del demanio vivan de modo ordinario al amparo de los libros registrales.

En fin, de igual modo se examinó cómo de la jurisprudencia registral (y a las Resoluciones de la D.G.R.N. antes citadas conviene añadir aquí la muy importante de 23 de marzo de 1.875 (2), se deducía inequívocamente la licitud y plena posibilidad de la inscripción registral de bienes demaniales.

El supuesto de que partimos es, pues, el siguiente: En determinado Registro figura inscrito un bien de dominio público, y es indiferente, en principio, cuál sea, a favor de su legítimo titular, ésto es, el Estado, la Provincia, o el Municipio. Y asimismo la interrogante a examinar es clara: ¿en qué medida la inscripción altera el régimen de dicho bien, en más o en menos?

La respuesta, de principio, viene condicionada sobre el peculiar enfoque que se haya dado al fundamental problema de acceso al Registro del dominio público, y en concreto al problema de si la inscripción

del demanio se halla ex lege prohibida o bien simplemente dispensada. Este tema va a marcar la pauta para la resolución de la cuestión que ahora se trata.

Efectivamente, si se piensa, con la mayoría de la doctrina, que lo que la ley hace es prohibir la entrada en el Registro de bienes demaniales, la solución es clara.. Tal entrada ha sido ilegal, nula concretamente, y lo que procedería sería la desinscripción, o mejor, la desinmatriculación de la finca. En otras palabras, estaríamos ante el mismo supuesto que surge cuando se inscriben bienes no inmuebles, o derechos personales, etc. etc.

Si, por el contrario, se piensa que la inscripción del demanio, en general, está simplemente dispensada por la ley, las conclusiones a que se llegan son muy diferentes.

En nuestro Derecho, la cuestión viene regulada, aunque imperfectamente, en el art. 6 R.H. Según este precepto, "si alguno de los bienes comprendidos en el artículo anterior (se refiere a los demaniales), o una de sus partes, cambiare de destino y adquiriere el carácter de inscribible, se llevará a efecto su inscripción con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento. Si un inmueble de propiedad privada, o parte del mismo, adquiere la naturaleza de alguno de los enumerados en el artículo anterior, se hará constar esta circunstancia por nota marginal.

Observese cómo el precepto transcrito no abarca los posibles supuestos. En su primer párrafo contempla el caso de bien demanial que por desafectación pasa al patrimonio del Estado; en tal caso ordena su inscripción (pervive el viejo carácter de obligación de inscripción de los bienes públicos), pero no se prevé el supuesto de que tal bien se halle ya inscrito. A su vez, el párrafo segundo, que prevé el caso de una posible afectación de una finca, sólo ordena la extensión de una nota marginal, y en modo alguno prescribe la desinmatriculación del bien.

Este artículo, pese a su imprecisión, corrobora a mi juicio la tesis arriba mantenida. No estamos ante una prohibición radical: se parte de la base de que el demanio puede inscribirse. La prueba es que ninguno de los restantes casos de prohibición tienen precepto expreso que los regule, como el dominio público. Simplemente, por la especial naturaleza de estos bienes, se prevé la constancia registral de carácter demanial a través de una nota marginal.

La mecánica registral del demanio se reduce por tanto a la extensión de una nota marginal, que revele este carácter, nota que se extenderá cuando se produzca la afectación, como ordena el art. 6 RH, pero que caso de no haberse practicado en ese momento, podrá extenderse en cualquier tiempo, hay que sobreentender. Por lo demás, su inscripción sufre las mismas vicisitudes de una inscripción ordinaria: el carácter de demanial de un bien, no acarrea la expulsión del Registro.

Esta es asimismo la solución preconizada por la jurisprudencia, si bien de un modo tácito. En efecto, en las Res. D.G.R.N. de 24 de noviembre de 1.964 y 31 de enero de 1.970, se percibe el criterio de la Dirección, opuesto a la desinmatriculación ex lege de demanio. Es cierto que en la primera de ellas se admite que, en principio deberían desinmatricularse; pero esta afirmación se hace de pasada, es un simple obiter dicta, sin trascendencia en el fallo. Por razones de tipo práctico, la Dirección señala que es preferible mantener la inscripción para después, desafectado el bien, continuar el tracto registral ordinario (es obvio que mientras el bien continúe afectado, seguirá estando fuera del comercio privado y no podrán registrarse transmisiones del dominio, ni constituciones de derechos reales limitados sobre el mismo).

En la alternativa planteada, pues, la ruta a seguir parece clara: se descarta la expulsión inmediata del Registro de los bienes

demaniales, y se limita a la extensión de la nota marginal reveladora de su carácter de dominio público. En todo lo demás, siguen el régimen registral ordinario.

?Qué se quiere indicar al decir que siguen el régimen registral ordinario? Indudablemente, estos bienes, ya inscritos, quedan sujetos a la mecánica normal del Registro, pero esta mecánica no puede ser normal del todo, es decir, idéntica a la de los bienes de particulares, ni siquiera idéntica a la de los bienes patrimoniales del Estado o de las Corporaciones locales.

Esta afirmación requiere ser cuidadosamente matizada. Ante todo, es de observar que la Administración lleva consigo una serie de privilegios inherentes a ella y que conserva en todo momento; por tanto, también en la inscripción de sus bienes, tanto demaniales como patrimoniales. Por el mero hecho de su presencia, la Administración, como personaje poderoso, goza de prerrogativas en el orden registral. La más destacada quizá sea el excepcional medio inmatriculador con que cuenta: la certificación administrativa de dominio, a que aluden los artículos 199 y 206 de la LH y 303 y ss. del RH.

Estas ventajas inherentes a la Administración, y de las que disfruta ésta, tanto en relación con sus bienes patrimoniales como con los de dominio público, es evidente que jugarán plenamente cuando se trate de demanio inscrito. Pero es que además, por el dato de su carácter demanial, existen otras particularidades que inciden de cerca en la mecánica hipotecaria de estos bienes.

La razón de su existencia no es otra, por supuesto, que la demanialidad. El dominio público inscrito no se privatiza por la inscripción. Sigue siendo dominio público, y como tal, sigue conservando las notas propias del mismo; imprescriptible, inalienable, etc. La inscripción juega aquí como un plus, como un añadido al demanio; no se transmuta el régimen ordinario de la demanialidad, y el bien, pese a estar inscrito, seguirá siendo inalienable, imprescriptible, inembargable, etc.

Las consecuencias prácticas de ello se adivinan fácilmente. Si se afirma que la finca sigue siendo imprescriptible, no cabe sino concluir en la inaplicación, por ejemplo, del art. 36 LH, regulador de la llamada prescripción contra tabulas (3), si se afirma su carácter inembargable; es asimismo evidente la exclusión en este campo, de los arts. 140 y ss. RH (anotaciones de embargo, etc.).

Quizá en este sentido, la especialidad más fuerte a mi juicio sea la prohibición de enajenar que lleva consigo la nota marginal prevista en el art. 6 RH. Siendo el dominio público inalienable, tal nota operará de hecho una auténtica prohibición de disponer, y, supondrá el cierre de los libros hipotecarios a cualquier acto traslativo o de gravamen posterior. Sólo acreditando la desafectación del bien, se logrará la apertura del Registro para estos bienes. La regla de la inalienabilidad ex lege, debe seguir operando mientras tanto.

Coexisten, por tanto, en nuestro caso, dos sistemas de protección; el demanial y el registral, que no se excluyen entre sí. Porque, desde luego, el titular registral, en este caso la Administración, goza de las indudables ventajas que la inscripción supone (4): legitimación, prueba preconstituída, etc. (5) Sin que por ello queden excluidas las que se derivan del carácter demanial del bien. La utilización de unas u otras es algo que quedará al arbitrio de la propia Administración, quién decidirá, por ejemplo, entre emplear el proceso del art. 41 LH o el mal llamado interdicto propio.

La conclusión definitiva a que llegamos, por tanto, en este punto, es la siguiente: por el hecho de la inscripción, al régimen normal del demanio se superponen las ventajas derivadas del Registro, en ambos casos con carácter general. Todo ello en cuanto sean conciliables uno y otro, pues del hecho de la inscripción no puede derivarse una alteración básica del sistema general del dominio público.

Una última consideración, importante, es de destacar. Y es que la inscripción a favor de la Administración enervará siempre el posible efecto de otras inscripciones a favor de particulares. Multitud de posibles usurpaciones del demanio podrán así evitarse, con lo que se solventarían los problemas que se examinarán en el siguiente capítulo, debido al juego normal de la doble inmatriculación. Este es justamente el caso que contempló la Sentencia del T. S. (civil) de 23 de mayo de 1.964, que resolvió el litigio precisamente en base a esta doble inmatriculación.

= = = =

C A P I T U L O I V .
=====

LA INSCRIPCION DEL DEMANIO A FAVOR DE PARTICULARES:
=====

E F E C T O S .
=====

C A P I T U L O = I V =

EFFECTOS DE LA INSCRIPCION A FAVOR DE PARTICULARES.

I. - IDEAS GENERALES. -

1. - El sustrato real del tema.

Del mismo modo que, según vimos, no existía inconveniente en que bienes de dominio público figuraran inscritos a favor de sus titulares legítimos (la Administración), es necesario plantearse ahora el problema dimanante de posibles inscripciones registrales de parcelas de nuestro demanio a favor de particulares.

Si el acceso al Registro, en general, del dominio público se halla solamente dispensado, nunca prohibido, es lógico que el presente tema se plantee. No es inusual ni mucho menos, el caso, como lo demuestra la abundancia de decisiones jurisprudenciales recaídas sobre la materia y que van a comentarse después. Ello prueba que en todo caso se trata de una cuestión viva y palpitante, y en la que se hallan involucrados enormes intereses en juego.

Intereses que pueden polarizarse en torno a dos núcleos: el general, que en principio viene encomendado a la Administración, en cuanto a su salvaguardia y defensa, y el de los particulares, protegido por las normas básicas de nuestro Derecho civil patrimonial, y de modo muy especial, en lo que aquí interesa, por el mecanismo del Registro inmobiliario.

Esta precisión no resulta en modo alguno ociosa. Si todo el fin del Derecho en general, es la satisfacción de intereses, no puede en modo alguno desconocerse los distintos tipos de ellos, que están en

presencia. Quiere ello decir que no es siempre correcto, ante casos en litigio, hablar de usurpaciones del demanio por los particulares, ni del arma fenomenal que representa el Registro como medio de consumir esas usurpaciones. Ante lo que aquí estamos es precisamente ante dos intereses, igualmente, en principio, respetables: el de la Administración, que en principio - y subrayo el en principio-, debe identificarse con el de la comunidad nacional, y el de cada uno de los titulares registrales de presuntos bienes de dominio público.

Por ello no encuentro totalmente correctas las profundas lamentaciones de muchos autores (1) . Se lamentan, en efecto, amargamente, de los expolios a que se ha visto sometida la Administración por parte de odiosos usurpadores, siempre insaciables en su rapacidad de nuestro dominio público; y las lamentaciones suben de tono cuando se comprueba que esos expolios han tenido éxito -- gracias a una institución, el Registro, totalmente ajena a la cuestión.

Es frecuente, en efecto, encontrar alusiones doctrinales a las grandes dificultades con que tropiezan los entes públicos para defender sus bienes (2), a causa, precisamente, del Registro. Se dice que es precisamente el Registro un arma formidable con que - cuentan los particulares para consumir sus apropiaciones de zonas demaniales (3), y que su fuerza es tal que, de hecho y pese a estar el demanio excluído del Registro, éste ha acabado en la práctica triunfando sobre aquél.(4) Una de las peculiaridades negativas de nuestro demanio sería precisamente la de admitir en contra los efectos dimanantes de posibles inscripciones registrales, que consagran a veces presunciones de legitimidad ya inatacables (5).

Y esta idea se halla tan extendida, que incluso ha sido recogida por la jurisprudencia. En este sentido, la Res D.G.R.N. de 29 de mayo de 1.963 amonesta que "Registrador y Notario deben extremar su celo al inmatricular fincas, para evitar usurpaciones",

ya que de otro modo se coloca a la entidad propietaria la carga de un juicio ordinario para reivindicar el monte y obtener la total anulación de los asientos registrales. Se trata así del mismo pensamiento latente en la doctrina: el Registro es un medio de obtener apropiaciones indebidas del demanio, y para evitar ello se aconseja que Registradores y Notarios "extremen su celo".

La cuestión se reconduce así a otra más amplia: la de los medios de defensa del demanio. Lo que se intenta ver es el medio más eficaz para proteger el dominio público. Y así, frente a la idea tradicional de que dicha defensa estribaba en las declaraciones de inalienabilidad, de imprescriptibilidad, etc., que siempre han rodeado al dominio público, hoy se señala desde los más diversos ángulos, la conveniencia de la inscripción registral, como medio defensivo más completo.

Entiendo que el anterior planteamiento, que puede explicar con certeza algunos casos, no puede erigirse en regla general. De lo que se trata aquí es de precisar el régimen jurídico del dominio público, y en concreto, una de sus notas o caracteres: la no inmatriculación registral. Que a lo largo de nuestra historia jurídica habrán existido siempre usurpadores, es evidente. Pero de ahí a caracterizar el tema como un campo de batalla entre particulares ambiciosos y Administración indefensa, hay un abismo.

El Registro nace con la básica finalidad de dar publicidad a la propiedad inmobiliaria y sus distintas vicisitudes. De ello deriva asimismo su fin de dar seguridad a las relaciones jurídico-reales sobre inmuebles. Este fin de certeza jurídica no puede, por supuesto, dejar de ser considerado como plenamente lícito y deseable. Su utilización indebida es únicamente lo que cabría calificar de reprochable; pero este riesgo no es privativo de este punto, sino común a multitud de instituciones jurídicas. No debe olvidarse tampoco que con la misma frecuencia que lo anterior pueden -

señalarse flagrantes casos de despojo de la legítima propiedad - particular por una Administración pozo escrupulosa a la hora de defender la propiedad pública.

Este es el sentido que debe darse a la ya vieja polémica surgida en torno a la defensa del demanio, polémica que ha tenido vigencia al socaire de aquellas parcelas demaniales más sujetas a conflictos con los particulares y en las que la tensión entre demanio y Registro, ha surgido con más virulencia: montes, zona marítimo terrestre, etc. Mientras de una parte se defendía con calor la inscripción registral, de otra se afirmaba rotundamente que el sistema más idóneo con que contaba la Administración para la protección de su patrimonio, era precisamente la declaración de demanialidad (6).

Como se habrá adivinado, todo el problema no es sino reflejo de una idea ya denunciada como errónea: la presunta prohibición del dominio público de acceder al Registro, que originó el desdichado texto literal del RH de 1.915. Incapaz de encontrar apoyo en los libros hipotecarios, el dominio público debió enfrentarse precisamente a los ataques basados en ese mismo mecanismo registral, y de ese enfrentamiento quedó, en general, malparado.

Conviene desprenderse ya de ese prejuicio, que sólo responde a un desliz histórico legislativo. Un planteamiento realista del problema tiene necesariamente que partir del dato de que el demanio tiene entrada en el Registro, y que, por tanto, puede figurar en él inscrito a favor de particulares. Desde este punto básico es desde donde hay que intentar resolver la interrogante.

La antítesis demanio-Registro, queda de este modo superada. No se trata de instituciones contrarias, destinadas a estar continuamente en pugna. El Registro es una técnica de defensa surgida

en torno a la propiedad privada; el dominio público, en su profundo sentido, no es más que una técnica jurídicopública empleada por la Administración como medio de lograr la publicatio de ciertas actividades. El empleo por la Administración, de ella, no excluye naturalmente, el uso de técnicas juridicoprivadas cuando se revelen más eficaces y parece hoy demostrado que las rotundas declaraciones de demanialidad no son tan inatacables como durante mucho tiempo se creyó.

No cabe por ello terciar en la cuestión de la conveniencia o inconveniencia de la inscripción como medio de salvaguardar el demanio. Este es un punto que aquí va a darse por supuesto. El dominio público es inscribible, si bien no necesita de esta inscripción para lograr los efectos propios de ésta. En este sentido, esta afirmación es ya una hipótesis de trabajo, y no un problema. Lo anterior se da por supuesto y sólo cabe ahora, partiendo de ello, inquirir qué consecuencia comporta la inscripción registral a favor de particulares de bienes demaniales, con arreglo a nuestro actual Derecho vigente.

2. - La doble perspectiva a contemplar.

En este intento, deben considerarse por separado dos cuestiones de raíz completamente distinta. La primera de ellas afecta a la posesión y la segunda a la propiedad. En el primer caso se trata de ver la cuestión provisional del status possessionis; no importa la cuestión última de si la propiedad del bien en cuestión corresponde al titular inscrito o a la Administración en concepto de demanial. Importa sólo determinar, provisionalmente, quién debe ser mantenido en la posesión en tanto se fija, en el oportuno procedimiento, la cuestión básica.

Como es sabido, este importante problema surge del dato de que tanto el Registro de la Propiedad, como el régimen del dominio público, confieren importantes privilegios posesorios. Del lado regis-

tral ello se traduce en el llamado principio de legitimación (arts. 1 y 38 LH), que tiene su corolario procesal en el especial proceso que regula el art. 41 LH. Del lado demanial existe la genéricamente llamada acción de oficio, que se manifiesta concretamente en la facultad de recobro posesorio que a la Administración compete, así como a la facultad de deslinde, y, que, en última instancia son reconducibles a esa prerrogativa administrativa, que es el privilegio de ejecución decisoria.

En este campo se tratará, pues, de examinar, de una parte la posible eficacia defensiva del asiento registral frente a la acción de oficio de la Administración, al ejercitar la potestad de deslinde, o la de recuperación. Pero también son incluibles aquí la eficacia ofensiva del asiento, en la vía genérica del interdicto o en la más específica del proceso del art. 41 LH.

Pero con lo anterior no se agotan los posibles problemas. Todo ello tiene un sino provisional, en espera de la resolución del tema fundamental. Naturalmente que el mantenimiento de la posesión es importante, sobre todo si se piensa en lo largo y costoso del juicio declarativo ordinario de reivindicación; pero la última instancia será siempre el tema de la propiedad; el enfrentamiento de la fe pública registral con el dominio público, que marcará el momento definitivo de la lucha demanio-Registro.

El estudio de alguna cuestión conexas a lo anterior, como puede ser la relación entre el Registro de la Propiedad y los registros o Catálogos administrativos en materia demanial, cierra el abanico de posibilidades sobre la materia.

Urge, en definitiva, despojar el tema de cualquier prejuicio aislacionista de dominio público y Registro, así como de posiciones previamente tomadas a favor o en contra de una solución u otra, según la particular procedencia de cada autor, y afrontar

el problema tal como aparece contemplado en nuestro Derecho vigente. Con el deseo de ofrecer una solución justa, sí, pero a la vez conforme al Derecho positivo. Esto es precisamente lo que va a intentarse en las páginas que siguen.

II. - SUPUESTOS.

La aludida problemática se presenta con diferentes características según las distintas zonas de nuestro demanio. No todos los bienes demaniales son igualmente propicios a entrar en conflicto con titulares registrales de ellos. Junto a parcelas del demanio tradicionalmente polémicas, y sobre las que se suceden resoluciones jurisprudenciales continuamente, existen otras en las que no se plantean normalmente litigios.

Esta afirmación es evidente y basta para su comprobación con asomarse a cualquier repertorio de jurisprudencia. Ahora bien, en tal caso conviene señalar los sectores del dominio público en los que fundamentalmente vamos a movernos, sin perjuicio de afirmar una vez más que las conclusiones a que se lleguen tendrán validez general para todo el dominio público.

La experiencia muestra, pues, que los conflictos se suscitan más gravemente en Montes, Vías pecuarias, Zona marítimo-Terrestre, y en determinados bienes locales de dominio público. Y por el contrario son prácticamente desconocidos, p. ej., en aguas y minas.

Veamos cada uno de los supuestos.

1) M o n t e s.

La historia de nuestro derecho forestal (7) revela con una claridad cegadora que los montes han constituído tradicionalmente el teatro donde se desarrollaba la pugna más enconada entre Administración y particulares por la propiedad de los mismos. Desde mitades del s. XIX, y más concretamente, desde que la desamortización hizo na-

cer la gran propiedad forestal, han sido constantes los litigios sobre montes, hasta el punto de que puede decirse que en ningún lugar como aquí, se plantean con tanta agudeza los problemas registrales del demanio.

Desde muy antiguo también se intentó combatir de alguna forma ese arma tan peculiar de los particulares que es el Registro. Como apunta GUAITA (8), la muy importante O.M. de 4 de abril de 1.883, fué dictada precisamente para ello, siendo además reiterado su contenido en 14 de enero de 1.893. También el R.D. de 1 de febrero de 1.901. al establecer la presunción de posesión por parte de la Administración, de todos los montes catalogados, obedecía a la misma regla.

Toda la evolución, por ello, de la legislación forestal, muestra una inequívoca tendencia hacia la demanialidad. Como ya hemos tenido ocasión de ver, la doctrina señalaba como el gran remedio contra las usurpaciones privadas de montes, el que se declarara tajantemente el carácter demanial de los mismos (9), y las sucesivas normas forestales iban ampliando progresivamente los privilegios administrativos y con ello, acercando el régimen forestal al del dominio público.

El último hito de esta evolución lo constituyen, por ahora, la ley de 1.957 y el Reglamento de 1.962. Como antes se expresó, la tendencia a la demanialidad se ha acentuado en ellos, hasta el extremo de ser hoy opinión común el que los montes catalogados son ya demaniales (10).

Por otra parte, no ha descuidado la ley el problema registral. Asimismo tuvimos ocasión de examinar cómo su art. 11 ordenaba la inscripción en el Registro, de los Montes catalogados. La LMt., con gran realismo, además de ampliar los privilegios administrativos y reforzar el Catálogo, acude al Registro de la Propiedad para la defensa de la propiedad forestal pública.

Por todo ello, el tradicional carácter conflictivo de los montes, lejos de perderse, continúa en la actualidad, ofreciendo un buen ejemplo de zona demanial propicia al surgimiento de los problemas que aquí van a examinarse.

2) Vías pecuarias.

Las afirmaciones anteriores sobre montes, son reproducibles de modo casi íntegro, para este otro importante sector del demanio. Las vías pecuarias, institución que goza de honda y poco estudiada tradición histórica, han sufrido a lo largo de su evolución, un proceso que ha desembocado hoy en su carácter absolutamente demanial.

LORENZO MARTIN RETORTILLO (11), ha demostrado en nuestra doctrina cómo el carácter demanial de las vías pecuarias, no aparece ni en nuestra legislación administrativa tradicional, concretamente en la de 1.877, ni en el Código civil, cuyo art. 570 más bien acudía a la vieja noción de servidumbre. La calificación de demanial aparece en el Reglamento de 23 de diciembre de 1.944, recogiendo precedentes anteriores, y va a triunfar, sin ninguna duda ya, en la legislación vigente, en concreto en la Ley de 27 de junio de 1.974, cuyo art. 1º dice que las vías pecuarias "son de dominio público" y que "no son susceptibles de prescripción ni enajenación, ni podrán alegarse para su apropiación, el tiempo que hayan sido ocupadas, ni legitimarse las usurpaciones de que hayan sido objeto".

Esta última norma acaba ya con cualquier duda que aún pudiera mantenerse en torno a la demanialidad de las vías pecuarias (12). Hoy día, pues, por expresa calificación legal, las vías pecuarias son bienes del dominio público, y, su titularidad corresponde al Estado.

Pero, del mismo modo que en el caso anterior, tradicionalmente han constituido las vías pecuarias campo abonado a litigios con particulares. Es ya un tópico hablar de la rapacidad de los cultivadores, que siempre han considerado que las vías pecuarias eran un auténtico botín de lejano y poco celoso propietario(13). El dato que ahora interesa en todo caso retener, es simplemente el de la superabundancia de conflictos entre Administración y particulares, en torno

a las vías pecuarias, y el del papel primordial que va a jugar aquí la inscripción registral.

Lo que sí interesa destacar, por contraste con la legislación de montes, es que en este caso se ha ignorado por completo el tema registral. Ante los problemas surgidos, la reciente legislación ha optado por declarar tajantemente la demanialidad, así como sancionar la inalienabilidad y la imprescriptibilidad. El problema que suscitan las inscripciones registrales ha sido dejado de lado, con lo que la cuestión sigue totalmente intacta. En este sentido, la nueva ley no supone novedad alguna en relación con el Reglamento de 1.944.

3) Zona marítimo-terrestre.

Por último, otro sector del dominio público, propicio a conflictos con particulares, y en los que está presente en plano relevante la cuestión registral, es la llamada zona marítimo-terrestre (14), en cuya expresión vamos a incluir también las playas, aunque, como se sabe, la ley de Costas de 26 de abril de 1.969, distin_ga entre una y -- otra.

En este punto, sin embargo, existen profundas diferencias entre este supuesto y los anteriores. Diferencias que dimanar de la deficiente redacción de la ley de Puertos (tanto la de 7 de mayo de 1.880, como del R.D.L. de 19 de enero de 1.928; no parece oportuno entrar en el problema de cuál de las dos es la vigente), y que, desgraciadamente, la ley de Costas no ha acabado de resolver.

La cuestión es la siguiente: De los propios términos de la ley, puede concluirse que, pese a la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, se admite la posibilidad de que existen enclaves de propiedad privada. De los artículos 1, 3 y 7 de la ley de Puertos, se desprende claramente la anterior posibilidad, que la ley de Costas ha venido a mantener. En efecto, esta ley en su artículo 1º califica de bienes de dominio público a las playas, la zona marítimo-terrestre, etc., pero "sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos"; y el artículo 4 parece admitir de modo tajante, la propiedad privada enclavada en la zona.

Estas disposiciones han dado origen a una fuerte polémica doctrinal, encaminada a resolver si efectivamente son posibles dichos enclaves. Polémica que no toca aquí tratar, dado que a los efectos que interesan, es indiferente que se concluya en una u otra solución.

Se quiere significar con ésto, que tiene completa razón LEGUINA (15), cuando afirma que los problemas suscitados en torno a la zona marítimo terrestre, se habrían originado exactamente igual, de no haber existido las desdichadas expresiones de la ley de Puertos. En todo caso, y como ha ocurrido en otros sectores del demanio, el conflicto con el Registro de la Propiedad se habría planteado de la misma forma.

Por ello, en lo que ahora importa, se prescinde del tema de los enclaves y basta con indicar esta parcela del demanio como otro excelente botón de muestra de zona, en la que el problema del Registro surge con especial relevancia.

Los anteriores casos no son sino simples ejemplos de un problema que se plantea en general, en todo el dominio público. La solución que se adopte, tendrá, por ello, alcance general, sin perjuicio de que sea en los supuestos anteriores donde, en la práctica, y por las razones históricas o legislativas apuntadas, surjan de forma más apremiante las situaciones litigiosas.

Pero del mismo modo que existen zonas más propicias al conflicto, hay parcelas grandes de nuestro demanio donde tradicionalmente no se ha planteado la cuestión, también por razones específicas de cada una. Me estoy refiriendo a las aguas y a las minas.

1) Las aguas.

El dominio público hidráulico ofrece perfiles propios en su regulación, que le hace menos susceptible a problemas registrales. Y en concreto, la principal especialidad que presenta es la registrabi-

lidad de la concesión hidráulica.

Como es sabido, el artículo 31 RH, admite la inscripción de las concesiones administrativas, "en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales", y los artículos 60 y ss. del mismo dan complejas normas sobre la inscripción de concesiones de obras públicas, minas y agua, e incluso sobre la inscripción de los aprovechamientos de aguas públicas, adquiridos por prescripción.

Las aguas públicas, pues, tienen acceso al Registro. Como se sabe, el derecho al aprovechamiento, que es un derecho real administrativo, puede adquirirse, bien por concesión administrativa, bien por usucapión (arts. 409 del C. civ. y 147 y 149 de la LA.) En cualquier caso, ese derecho real, como tal, es inscribible en el Registro.

Observése que no es el agua como tal, el objeto directo de la inscripción, sino el derecho al aprovechamiento. Esta opinión, que se deriva del clarísimo temor de los textos vigentes, es hoy generalmente aceptada, con la aislada, aunque autorizada excepción de J. GONZALEZ (16). Es este derecho, el aprovechamiento, derecho de carácter administrativo, el que, una vez nacido por concesión o por prescripción, revierte al tráfico jurídico privado: es transmisible, hipotecable e inscribible en el Registro.

Esta conexión que desde antiguo ha existido entre el Derecho de aguas y el Hipotecario, ha sido, a mi juicio, el dato fundamental a considerar a la hora de tratar el presente problema. Conflictos registrales por fuerza deben suprimirse, desde el momento en que el propio Derecho Inmobiliario señala las vías adecuadas para el acceso al Registro, de las aguas públicas: no en forma de dominio, sino en la de derecho al aprovechamiento.

Por ello, las aguas tienen una regulación hipotecaria propia con problemas específicos que no coinciden con los que ahora se estudian,

y por ello no se plantean en la práctica cuestiones basadas en la inscripción a favor de particulares del dominio de las aguas públicas.

2) Las Minas.

Parecidas consideraciones cabe hacer en torno al demanio minero. Aquí, como en el caso anterior, desde antiguo, se estableció la regla de que no era el dominio de la mina, sino la concesión administrativa en cuanto a generadora, de un derecho real administrativo, que revertía al tráfico privado, la que tenía acceso al Registro de la Propiedad. La única diferencia en relación con el demanio hidráulico es la exclusión de la prescripción como medio de lograr el derecho al aprovechamiento. Sólo la concesión minera es título bastante para ello. Pronto se superó la vieja confusión (que puede verse p.ej. en la Res.D.G.R.N. de 9 de julio de 1.863, ya citada), y se estableció la regla citada. El ejemplo que ofrece algún autor (17), es por ello puramente hipotético.

Las cuestiones hipotecarias que surgen en relación con las minas, son, por tanto, completamente distintas a las que aquí se tratan. No obstante, un posible punto de fricción ha sido apuntado por VILLAR PALASI (18), y debe ser tenido en cuenta.

Según este autor, la naturaleza de acto administrativo que el otorgamiento de la concesión minera implica, supone como consecuencia la debilitación de los principios de protecciones de los terceros, comunes a las inscripciones registrales de Derechos reales. Por ello, el adquirente civil del predio con concesión superpuesta no inscrita, no puede ignorar la concesión, ni accionar por la vía del art. 41 LH. contra el concesionario no inscrito.

Entiendo, sin embargo, que existe en esta afirmación un cierto confusionismo que conviene esclarecer. Se parte de la base de que la concesión minera actúa como gravamen de la finca en que radica la mina, y sobre esa base se cavila en torno a la eficacia

negativa del principio de fe pública registral; de qué forma afecta la carga que supone la concesión al titular del predio en que físicamente radica la mina.

Debe, por el contrario, afirmarse lo opuesto: la concesión minera no juega registralmente como gravamen, sino como finca propia. Abre su correspondiente folio en el libro de inscripciones, y su vida jurídica general, y consiguientemente registral, se desenvuelve al margen de la inscripción de la finca en que radique la explotación. No es un gravamen, es totalmente independiente.

Por ello precisamente no puede sostenerse la afirmación citada. Nuestro Registro, como sabemos, está organizado sobre la base de la finca como unidad hipotecaria. Cada finca abre hoja propia, en el libro de inscripciones, y la aplicación de los principios hipotecarios se limita a lo que resulte de dicha hoja. En este caso, la concesión minera y el predio privado discurren por vías hipotecarias distintas, en folios independientes. No pueden jugar la una en contra de la otra. Con lo que se elimina la dificultad resultante de las palabras citadas del autor, y cabe reafirmarse en la tesis de que en general, el demanio minero vive en plena armonía con el Registro de la Propiedad.

La causística apuntada, sin embargo, no puede conducir a la atomización de la solución general que se ofrezca. Quiere ser simplemente indicativa de que existen parcelas del demanio mucho más sensibles que otras, al conflicto con el Registro de la Propiedad. Pero, por lo demás, la cuestión es la misma, y todo lo que a continuación se dirá, tiene aplicación a todo el dominio público, con la sola excepción de que exista un precepto concreto en contra. Se trata de un problema único, y la respuesta tiene que ser forzosamente única.

III. - LOS CATALOGOS ADMINISTRATIVOS Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

1. - Registros jurídicos y registros administrativos.

En la modesta doctrina jurídicoadministrativa (19), es fre-

cuenta encontrar la distinción entre Registros jurídicos y Registros Administrativos. Esta conocida dicotomía se apoya en las diferentes características de unos y otros. Los Registros jurídicos, de los que el exponente clásico es precisamente el de la propiedad inmobiliaria, son Instituciones nacidas para atender primordialmente finalidades jurídicas; su eficacia en el campo jurídico es grande, en especial a la hora de configurar las relaciones jurídicoprivadas de carácter real, sobre inmuebles. Por ello la inscripción en un Registro de este tipo, lleva consigo importantes efectos jurídicos.

Por contra, los llamados registros administrativos, tienen un origen y un fin distinto. Nacen como medio auxiliar de la Administración y con finalidades de subvenir a una más perfecta información de aquélla, o a facilitarle un control más estricto de personas, cosas, o actividades de muy diferente rango. La nota que aquí interesa retener como fundamental es, sin embargo, la que apunta a su eficacia. Estos registros o catálogos carecen, por regla general de efectos jurídicos. La inscripción en ellos es un mero acto, no produce eficacia jurídica. La consideración sustantiva de cualquier derecho subjetivo no se ve afectada por la inclusión o no, en el catálogo.

No parece ser éste el momento de profundizar en la distinción citada. Pero sí quiero decir, a primera vista, tiene todo el aspecto de ser una total falacia; se trataría de uno más de los muchísimos ~~tópicos~~ tópicos que se arrastran inconscientemente por los autores, sin conocer su verdadero sentido.

Desde luego que un estudio crítico sobre estos registros, está aún por hacer; los autores generalmente despachan la cuestión con la exposición de la dicotomía clásica y con una referencia general a ZANOBINI (20), por lo que resulta imposible ahora ofrecer conclusiones seguras sobre la materia. Pero la simple intuición basta para llegar a la conclusión de la falsedad de la distinción.

Una simple ojeada, en efecto, a cualquiera de los hoy muy abundantes registros administrativos, basta para comprenderlo. Piénsese

por ejemplo, en el Registro Municipal de Solares, en el Registro de Contratistas instaurado por la Ley de Contratos del Estado, en el Registro de Empresas Periodísticas, etc., etc. Su simple mención revela nítidamente la excepcional importancia que en el plano jurídico poseen, así como la gran eficacia que supone una inscripción en los mismos. No es necesario un gran esfuerzo para comprender lo vacío de la distinción genérica entre registros administrativos y Registros Jurídicos. Un registro que sea puramente administrativo, en el sentido pristino de la palabra, sería hoy, pienso, difícilmente encontrable en nuestra Legislación.

2. - La cuestión en materia demanial.

En cualquier caso, y a los efectos que aquí interesan, debe subrayarse cómo estos Registros administrativos tienen una nutrida representación en materia demanial. Dejando de un lado ya los inventarios generales de bienes de la Administración (cfr. arts. 6 LPE y 16 ss. RBEL), existen numerosos catálogos o registros administrativos, que tienen por objeto la inscripción en ellos de distintos tipos de bienes demaniales: Catálogo de Montes (arts. 6 y ss. LMt. y 38 ss. del Reglamento), Registro Administrativo de Aprovechamiento de Aguas Públicas (R. D. de 12 de abril de 1.901, O.M. de 24 de julio de 1.963 y 29 de abril de 1.967). Libros -Registro de Minas (CFR, art. 77 LMin de 21 de julio de 1.973), etc.

Dada la especial situación del demanio minero, así como del hidráulico, en los que el objeto de la inscripción, tanto en el Registro Administrativo, como en el de la Propiedad, es la concesión administrativa en cuanto tal, y no el dominio, no parece que estos casos in -----

teresen ahora. La problemática de estos Registros y su relación con el de la Propiedad, discurre por otros caminos (21).

El prototipo de registro administrativo es el Catálogo de Montes, en cuanto puede suscitar conflictos con el Registro de la Propiedad. Conflicto que se ha planteado en la práctica y sobre el cual la jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse, por lo que procede, antes que cualquier otra consideración, el examen de ésta.

En la llamada jurisprudencia de conflictos, o de competencias, son de destacar aquí los Decretos de 12 de febrero de 1.943 y de 27 de mayo de 1.964, que dieron respuestas contrarias al problema. En el primero de ellos, en un caso de colisión entre el Catálogo de Montes y el Registro, se da preferencia a aquél. No obstante, el razonamiento utilizado parece endeble: se alude simplemente a que el Catálogo acredita la posesión, y, por tanto, y en tanto no sea vencida en juicio, no puede despojarse a la Administración de ella.

La solución opuesta ha sido, sin embargo, la tradicional en la jurisprudencia de conflictos. Dejando para más adelante las decisiones recaídas en casos sufridos como consecuencia de la aplicación del proceso del artículo 41 LH., es de destacar el citado D. de 27 de mayo de 1.964, que decidió en favor del Juzgado, en un supuesto de colisión catálogo-Registro, sin duda influído por la constante jurisprudencia recaída en el mismo sentido, al tratar de la aplicación del art. 41 LH., aunque, como puede observarse, esta decisión es posterior a la Ley y Reglamento de Montes, que han dado a ese problema nueva orientación.

En la jurisprudencia del T.S. existen decisiones asimismo digna de ser recogidas. Por lo que toca a la Sala de lo civil, de forma mu-
escasa y fragmentaria. Pueden citarse, no obstante, la S. de 18

de noviembre de 1.927, que calificó al Catálogo de Montes de "simple registro administrativo"; la de 7 de febrero de 1.950, que en caso de conflicto entre Catálogo y Registro, estableció la doctrina de que el titular inscrito se halla libre de todo tipo de servidumbre, aún cuando el Catálogo venga a nombre del peticionario de la servidumbre en cuestión, y, en fin, la de 28 de diciembre de 1.957, que, sin aludir a la situación registral, declaró la ineficacia del Catálogo frente a la posesión inmemorial. Todas, como se ve, poco expresivas, pero con una decidida inclinación a favor del Registro.

Es, sin embargo, en las Sentencias de las Salas de lo Contencioso, donde la jurisprudencia va a inclinarse total y decisivamente, por el Registro, en su conflicto con el Catálogo, y esta inclinación va a mostrarse desde sus comienzos, en concreto desde la extensa e importante sentencia de 5 de mayo de 1.917, de la que fué Ponente Alfredo Zabala.

Recayendo el litigio en cuestión sobre un deslinde de monte, la resolución razona que la Administración debe respetar las situaciones registrales (con lo que se incardina en la línea general), y ello, porque, si bien el Catálogo presume la posesión, también lo hace el Registro, y la primera presunción debe ceder en favor de la segunda. También la sentencia del 18 de febrero de 1.927 (22), señaló, en general, que la presunción del Catálogo es susceptible de admitir en contra, otros estados posesorios, en general.

Esta línea jurisprudencial va a ser posteriormente reiterada. También prescindiendo de sentencias recaídas en cuestiones conexas y que serán aludidas en su momento, idéntica orientación a la de 5 de mayo de 1.917 van a seguir las Ss. de 14 de marzo de 1.930, 21 de abril de 1.930, 28 de junio de 1.930, 6 de julio de 1.962, 31 de diciembre de 1.962, 7 de abril de 1.963 y 10 de mayo de 1.971.

Sólo una nota discordante en esta línea jurisprudencial reiterada puede hallarse: la que ofrece la S. de 18 de diciembre de 1.962, según la cual, contra la presunción del Catálogo, no es suficiente una inscripción de inmatriculación. Parece con ello aludirse a la necesidad de que el titular registral tenga la consideración de Tercero Hipotecario. Se olvida así que la presunción de exactitud del Registro, derivada del art. 38 LH., afecta a cualquier titular, incluso al inmatriculante, y se mezclan indebidamente las dos cuestiones que conviene aislar: la de posesión y la de propiedad. Más adelante será tratada la cuestión con más extensión.

No parece necesario más comentario, para extraer la conclusión de que la jurisprudencia, en el conflicto entre el Catálogo y el Registro, ha dado preferencia total a éste. Este criterio jurisprudencial ha sido acogido de distinto modo por la doctrina.

De modo general, los esfuerzos de la doctrina se encaminaban a expresar el deseo de que se diese mayor alcance al Catálogo. A la vista de la citada doctrina jurisprudencial, precisamente se pensaba que era necesario potenciar el Catálogo, como medio de defensa de los Montes públicos frente al Registro de la Propiedad (23), aunque no faltaban aisladas voces discrepantes. Y efectivamente, como se ha apuntado (25), la actual Legislación de Montes supone un gran refuerzo de los efectos del Catálogo.

?Cuál es, por tanto, el estado actual de la cuestión? La opinión común de la doctrina, coincide con la jurisprudencia, en dar preferencia al Registro sobre el Catálogo (26), aunque no de un modo unánime (27). Sin embargo, téngase en cuenta que Lmt. dispone en su art. 10, que "la inclusión de un monte en el Catálogo, otorgará la presunción de su posesión por el Patrimonio Forestal del Estado, o por la Entidad Pública a cuyo nombre figure, sin que esta posesión pueda ser combatida ante los Tribunales de Justicia por medio de interdictos o de procedimientos especiales". Y el Reglamento com-

pleta y aclara estas normas, señalando en su art. 68 la improcedencia del procedimiento del art. 41 LH.

La presunción de posesión que estas normas establecen a favor de la Administración, choca abiertamente con la misma presunción que el art. 38 de la LH concede a los titulares inscritos. No obstante entiendo que la opinión común debe ser mantenida en el sentido de conceder preferencia al Registro de la Propiedad. La inclusión de un monte en el catálogo lleva consigo una presunción de posesión, en tanto no quede destruída por otra más fuerte. Dejando de lado las excepciones procesales que supone el cierre de las vías interdictal y del art. 41 LH, en cuanto a la posesión en sí, no puede quedar desvirtuada la norma del art. 38 LH, por la LMt., pensando en que esta última es posterior y por ello ha derogado en este punto a la anterior.

Y ello no sólo porque la presunción registral se otorga "a todos los efectos legales", sin admitir, por tanto, excepciones, y por la incongruencia de la declaración del art. 10 de la Lmt. con el anterior art. 6, que califica al Catálogo como registro administrativo, sino por la necesidad de interpretar conjuntamente ambas normas. Así, como en el supuesto del proceso del art. 41 LH., es evidente la voluntad del legislador, de establecer una excepción a la misma, y por ello ha sido expresamente establecida, entiendo que para llegar a la misma conclusión en la presunción posesoria hubiera sido necesario otro tanto. No es éste el caso, y por tanto hay forzosamente por concluir en que se presume la posesión a favor de la Administración ex catalogo, en tanto no entre en colisión con otra presunción de naturaleza superior, como es la Registral.

Si del plano concreto del catálogo de montes, nos remontamos otra vez a los Registros administrativos, en general, observaremos, pues, que no inciden directamente en el problema que aquí -

estudiamos. Pueden ser, y efectivamente lo son, útiles a otros efectos, pero no pueden ni deben suplir al Registro de la Propiedad. No es necesario insistir en que cada uno de ellos tiene un origen y una finalidad propios, y en tal sentido no deben interferirse.

Lo que sí resulta conveniente, y en ello coinciden, tanto doctrina como jurisprudencia (28), es lograr una completa armonización entre ambos. Intentar la coincidencia completa de unos y otro, lo que sin duda contribuiría a beneficiar en general al dominio público. Si registros administrativos y Registro de la Propiedad, cada uno guardando fidelidad a su esencia, actúan coordinados - y no es el momento ahora de mostrar los medios de obtener esa coordinación - será mucho más provechoso para el demanio que el intento - fallido como vemos - de extravasar el ámbito de los catálogos administrativos.

Ahora bien, se logre o no esa armonización, nuestro problema queda en pie. Dejando de lado la posible inclusión en algún catálogo, y puesto que ella es insuficiente para enervar los efectos de las inscripciones registrales, ¿qué ocurre cuando un bien demanial figura inscrito en el Registro a favor de particulares? Este es el fundamental interrogante que corresponde ahora abordar; los catálogos administrativos no contienen, como cree para el Derecho italiano, ALESSI (29), una presunción de demanialidad: es en el Registro de la Propiedad donde hay que buscar la solución.

IV. - EFECTOS EN CUANTO A LA POSESION.

=====

A) IDEAS GENERALES.

1. - Planteamiento.

Entrando ya en la esencia de la cuestión, procede examinar ahora el supuesto siguiente: estando un bien demanial inscrito en el Registro a favor de un particular, ¿qué ocurrirá cuando la Administración pretenda recobrar por sí la posesión del mismo en base al interdicto propio?, o también, ¿qué ocurrirá cuando al ejercer la potestad de deslinde invade de algún modo el ámbito protegido por la inscripción? Se trata, en definitiva, de establecer el efecto defensivo que, en materia posesoria, puede desplegar la inscripción registral frente a los privilegios que en la misma esfera tiene el demanio.

Naturalmente que las posiciones pueden ser las opuestas. Es decir, que sea la propia Administración la que indebidamente posea el bien en cuestión, bien que pretenda recuperar el título inscrito en base a cualquier procedimiento especial: interdictos, o, lo que aquí más importa, acudiendo al proceso del art. 41 de la L.H., creado específicamente para salvaguardar al titular registral.

Nótese bien que no estamos ahora ante la cuestión final, que será examinada más adelante, relativa al problema de a quién corresponderá, en definitiva, la titularidad de la finca. Ahora sólo se discute quién debe ser mantenido en la posesión, en tanto, en el oportuno proceso reivindicatorio se discute el tema de la propiedad, problema éste que más adelante se examinará.

Ambas cuestiones pueden, pues, diferenciarse, no sólo por el

distinto encuadramiento procesal de cada una, sino acudiendo también a razones sustantivas. En este sentido estamos ahora ante el choque de dos tipos antagónicos de privilegios posesorios: los que goza el dominio público por sí, y los que tiene a su favor el titular inscrito, derivados precisamente de la inscripción.

Como se sabe, el régimen demanial comporta una serie de prerrogativas, inherentes a los bienes que tengan ese carácter. Dichas prerrogativas son de muy diverso tipo, pero en lo que ahora interesa, hay que destacar la facultad que tiene la Administración de, por sí, deslindar los bienes demaniales y asimismo, la facultad de recuperar también por sí, la posesión de los mismos, y ello en cualquier tiempo, sin atenerse a la regla del año y el día (30).

Esta última potestad tiene un carácter netamente posesorio. Pero también lo tiene la del deslinde (31); es cierto que el deslinde, en cuanto tal, sólo tiene por objeto fijar un estado de hecho; pero por ello ese estado fáctico delimitado, produce importantes consecuencias jurídicas. No precluye, como ha tenido ocasión de declarar reiteradamente la jurisprudencia, la cuestión definitiva de la titularidad; pero, aunque a veces se afirme lo contrario, altera fundamentalmente el estado posesorio sobre los bienes deslindados.

También como sabemos, la inscripción registral produce importantes efectos en el ámbito posesorio. Además de la presunción de exactitud de que disfrutaban todos los asientos registrales (arts. 1 y 38 L.H.), por prescripción legal expresa, "se presumirá de quién tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales, tiene la posesión de los mismos" (art. 38 LH) (32). Y esta presunción, hay que entenderla, como expresa el mismo 38, "a todos los efectos legales (33).

2. - Requisitos del titular registral. -

Queda así planteado, en sus propios términos, el conflicto demanio-Registro: la pugna va a desarrollarse, en el ámbito poseso-

rio y en los marcos procesales indicados, entre el titular registral y la Administración titular del demanio. Pero es necesario ahora precisar, cuando aludimos al titular registral, qué debe entenderse por el mismo. Es decir, qué requisitos debe tener a estos efectos, la inscripción.

Queremos aludir con ello, en concreto, a si basta una inscripción de inmatriculación, o si, por el contrario, es necesario que el titular registral tenga la condición de tercero hipotecario, protegido por el art. 34 L.H., y, por consiguiente, debe reunir los requisitos que exige ese mismo precepto; buena fe, adquisición a título oneroso, etc., para poder oponerse eficazmente a la acción de oficio de la Administración.

Es cierto que en la jurisprudencia se observa a veces cierto confusionismo al respecto. Así, la S.T.S. (contencioso-administrativa) de 9 de noviembre de 1.945 (34), resolvió un deslinde de montes, desestimando el recurso de los particulares inscritos. Para ello se basó en dos razones fundamentales: el que las inscripciones registrales no tenían treinta años de antigüedad, y el que los recurrentes no tenían la condición de terceros hipotecarios.

Dejando de lado la primera razón, por lo que a la segunda respecta, no puede ser más desgraciada su alegación en el caso de autos. Se discutía una simple cuestión posesoria; para ello basta con la simple inscripción registral. Los requisitos del art. 34 L.H., sólo entran en juego cuando se trata de observar los efectos de la llamada fe pública registral, en el plano de la propiedad. En cambio, aquí nos movemos en la esfera propia del principio de legitimación registral, cuyos beneficios alcanzan, según doctrina unánime (35), a toda clase de inscripciones, incluidas las de inmatriculación, del mismo modo que el proceso del art. 41 L.H. puede ser ejercitado por toda clase de titulares registrales, como consecuencia lógica de lo anterior.

Por ello es criticable el fallo citado, y por ello también lo es la Resolución de la D.G.R.N. de 18 de abril de 1.968, recaída asimismo sobre un deslinde administrativo de montes. La Dirección reitera la doctrina sentada muy poco antes (en otra Res. análoga de 17 de abril de 1.968), de que el deslinde administrativo sólo refleja estados posesorios, en tanto las cuestiones de propiedad, quedan reservadas siempre al Juez ordinario. En definitiva, acaba dene-gando la inscripción de un deslinde en el que aparecía considerablemente excedida la cabida inscrita, pero añadiendo, y ésto es lo destacable, que los titulares inscritos tienen la condición de terceros con arreglo al art. 34.

Idénticos reparos pueden oponerse a esta Resolución: es indiferente en este caso el que los titulares sean o no, terceros, así como que la inscripción que los ampare sea primera o posterior. Todo titular registral está protegido por el principio de legitimación, y a todos les alcanzan sus beneficios. Es absolutamente indiferente que el titular tenga o no, buena fe, sea o no sea, tercero hipotecario.

Para oponerse eficazmente a la fuerza posesoria del dominio público, basta, por tanto, con cualquier clase de inscripción. Esta es la posición correcta, que va siendo ya aceptada por la doctrina (36), y que se desprende del normal funcionamiento del mecanismo hipotecario. Deben, por tanto, estimarse improcedentes, las resoluciones jurisprudenciales citadas, y alguna otra que podría añadirse (como la S. T. S. contenciosa de 18 de diciembre de 1.962, antes citada), que, por otra parte, tienen carácter aislado y no suponen una línea reiterada y uniforme.

B) EXAMEN DE LA CUESTION.

Por lo que toca a la llamada jurisprudencia registral, es de citar aquí la Res. de 1 de julio de 1.881, ya varias veces aludida a lo

largo de este trabajo. En este momento debe traerse a colación para mostrar cómo el principio de legislación se mantiene rígidamente, pese a la naturaleza demanial del bien de que se trataba. Los asientos del Registro, al estar salvaguardados por la ley y bajo el amparo de los Tribunales, se mantendrán en todo caso, en tanto, por el procedimiento oportuno, no sea decretada su cancelación (art. 1 L.H.), siendo ineficaz al respecto, cualquier tipo de acto administrativo.

Más directamente afectan a nuestro problema las Ress., también citadas ya, de 17 y 18 de abril de 1.869, en materia de deslindes de montes. En ambas, se denegó la inscripción de un deslinde administrativo, en el que aparecía notablemente excedida la cabida inscrita, dado que en el deslinde se reflejan tan sólo estados posesorios, quedando la cuestión de propiedad reservada al juez común; añadiéndose en la segunda de las Resoluciones citadas que, a mayor abundamiento, los titulares inscritos tenían la condición de terceros hipotecarios, protegidos por el art. 34 de la L.H.

Prescindiendo de la improcedencia de este último dato, por lo demás, la posición de la D.G.R.N. parece clara: viene a declararse la ineficacia del deslinde administrativo, frente a las titularidades registrales; la imposibilidad de que aquél pueda de algún modo -- afectar a éstas. No se alude a la protección del demanio, ni a los efectos que pueda tener la demanialidad; simplemente se declara su importancia frente al Registro. Los asientos de éste, en cuanto a su nulidad o cancelación, están reservados a los tribunales ordinarios de justicia.

Por lo que a jurisprudencia civil toca, son escasas las decisiones recaídas al respecto. Como es fácilmente comprensible, en esta jurisdicción, el principal problema discutido ha sido la cuestión de propiedad, según más adelante se verá. No obstante, y ade-

más de alguna Sentencia ya citada, puede encontrarse, espigando en la jurisprudencia, algún fallo de interés.

Me estoy refiriendo a la S. T. S. de 18 de enero de 1.928 (ponente: Ibargüen), recaída en pleito sobre vías pecuarias. Ejercitada por la Administración la acción de oficio para recuperar por sí la posesión de dichas vías, los titulares registrales de las mismas interponen interdicto de retener. El Tribunal Supremo declara haber lugar al interdicto, por haberse producido perturbaciones en la posesión de los particulares, por parte de la Administración.

No es muy explicable el fallo, ni sus consideraciones son brillantes ni contienen razonamientos profundos. Sin embargo, sí están en la línea jurisprudencial acertada, que ahora analizamos. La recuperación administrativa se considera una simple perturbación, de la que el titular inscrito puede perfectamente defenderse por la vía del interdicto. Ante todo, es necesario respetar la situación registral, y sólo posteriormente, y en la vía adecuada, podrá discutirse.

Es, sin embargo, en la jurisprudencia contenciosa donde fundamentalmente va a salir a la luz el tema; al recurrirse contra los actos administrativos atentatorios del estado posesorio de los titulares inscritos, primero en vía administrativa y después en la jurisdiccional. Jurisprudencia que no es tan unánime como muchas veces se afirma, de manera indiscriminada, sino que presenta matices y variedades fundamentales.

En la llamada jurisprudencia de competencias, la dirección favorable al Registro se inicia con la decisión más antigua: el Real Decreto-Sentencia de 16 de junio de 1.884, fundamental, precisamente por ser el que va a iniciar la definitiva orientación jurisprudencial.

El supuesto hecho de la decisión, era el siguiente: un interdicto presentado contra el acuerdo Municipal, que mantenía a un maestro en la posesión de una casa. Dicha casa se hallaba inscrita a favor

del actor, quién presentó la oportuna certificación registral. Promovida la cuestión, el citado R. D. -S. la decide a favor del Juzgado.

También es sencillo el razonamiento seguido para llegar a ese fallo. De una parte, el dato de que el Ayuntamiento no acreditaba en modo alguno su posible titularidad sobre la casa; pero, fundamentalmente, se tiene en cuenta la certificación registral, la cual "demuestra que Doña L. A. se halla en posesión de la finca". El dato del Registro es suficiente para que el titular registral sea mantenido en la posesión.

Esta es la doctrina que se mantendrá, con escasos altibajos, en la jurisprudencia de conflictos, hasta la actualidad. El R. D. S. de 31 de enero de 1.920, decidirá asimismo en favor del Juzgado, la cuestión, surgida asimismo por un interdicto de retener, en relación con un camino vecinal, que figuraba inscrito en el Registro a favor de particulares. Del mismo modo, entre las decisiones más recientes y prescindiendo por el momento de las recaídas con motivo de la aplicación del proceso del art. 41 L. H., son de citar los Decretos de 28 de noviembre de 1.961 y otros dos de 8 de febrero de 1.962 (ambos de la misma fecha). Todos ellos plenamente incardinados en la misma línea.

Esta unanimidad, sin embargo, no está exenta de excepciones, sobre todo en los primeros tiempos, antes de que la dirección jurisprudencial quedase plenamente consolidada. Aludimos con ello a los R. D. de 26 de noviembre de 1.912 y 8 de septiembre de 1.914, el primero recaído en un deslinde de monte y el segundo en pleito sobre las riberas de un río. En ambos casos se decidió en favor de la Administración, pese a la alegación por los particulares, de certificaciones registrales. Pero, en los Considerandos no se alude para nada al problema registral, por lo que no puede decirse que el tema

llegara a plantearse. Con esas excepciones, la posición de la jurisprudencia de competencias, es clara, constante y uniforme, en favor del Registro.

En la jurisprudencia del T.S., salas de lo contencioso, también puede apreciarse una línea jurisprudencial decidida, en favor de dar la preferencia al Registro, en los casos de conflicto. Sin embargo, tampoco aquí puede afirmarse que esta doctrina sea unánime totalmente. De una parte, por las numerosas excepciones que admite y que más adelante serán tratadas; pero incluso porque alguna sentencia hay que, en términos generales, ha dado preferencia al demanio sobre el Registro.

Esta disparidad de criterios jurisprudenciales se va a poner de relieve ya desde el primer momento. Las dos primeras sentencias al respecto, que conozco, van a ser, precisamente, contradictorias:

La primera de ellas es la S. T. S. de 20 de diciembre de 1.873, de la que fué ponente D. Crispulo García y Gómez de la Serna, recaída en un caso de deslinde de montes. Practicado un deslinde, se oponen a él ciertos particulares, que presentan al efecto certificación registral, y citan en su apoyo diversos preceptos de la Ley hipotecaria. El T.S., sin embargo, desestima el recurso, manteniendo en su totalidad el deslinde practicado.

El razonamiento de nuestro más alto Tribunal para llegar a ese fallo es éste: los recurrentes no habían acreditado en autos, hallarse en posesión del monte en cuestión; el título hipotecario presentado por ellos afectaba "principal y directamente a la cuestión de propiedad", cuestión que debería resolverse en el oportuno juicio. Por otra parte, se afirma, la aprobación del deslinde administrativo, no prejuzga derecho alguno, derecho que los interesados podrán ejercitar siempre ante los tribunales de justicia.

Pese a la rotundidad de esta sentencia, en la segunda (38) que

se cita sobre la materia, va a cambiar su criterio el T.S. Me refiero a la S. de 1 de mayo de 1.894 (ponente: el Marqués de la Fuent Santa del Valle), dictada también en un caso de deslinde de monte público.

En esta sentencia, el T.S. va a revocar el deslinde recurrido, aduciendo para ello el que en el caso de autos se trataba en realidad de un monte de particulares, poseído e inscrito en el Registro, pese al exceso de cabida que se observaba en el mismo. Y de este modo surge el principio general de que la Administración, en los deslindes, está obligada a respetar las situaciones registrales vigentes.

Estas dos sentencias iniciales, contradictorias como puede verse, parecía iban a dar origen a su vez a sendas corrientes jurisprudenciales en uno y otro sentido adverso. Sin embargo, la que de un modo decidido va a triunfar, va a ser la segunda. En efecto, - mientras en este sentido van a dictarse una serie importante de fallos, en el primero apenas es posible encontrar alguno.

Efectivamente, en esta última dirección puede citarse la S.T.S. de 16 de diciembre de 1.924 (ponente: Bellver), la cual, en un caso asimismo de deslinde, desestimaré el recurso, declatando en términos generales que la jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para conocer cuestiones civiles. Aparte de otras sentencias desestimatorias por razones especiales, y en las que de momento no entramos.

Por el contrario, la otra corriente jurisprudencial, que afirma la eficacia de la inscripción registral frente al deslinde administrativo, va a ser continuada y reiterada, en una línea ininterrumpida, que llega hasta la actualidad. Efectivamente, tras una serie de sentencias, en las que aún se notan ciertas vacilaciones (Ss, de 8 de mayo de 1.909, 24 de marzo de 1.911 y 24 de febrero de 1.913), desde

la importante y ya citada Sentencia de 5 de mayo de 1.917 (ponente: Alfredo Zavala), sentará el criterio definitorio de que en los deslindes, la Administración tiene necesariamente que respetar las situaciones registrales. Principio que es seguido, de modo firme, por una numerosísima jurisprudencia posterior, hasta nuestros días: Ss. de 20 de noviembre de 1.918, 16 de noviembre de 1.920, 27 de diciembre de 1.921, 27 de febrero de 1.925, 25 de febrero de 1.928, 31 de diciembre de 1.928, 12 de marzo de 1.929, 2 de enero de 1.931, 14 de marzo de 1.930, 21 de abril de 1.930, 28 de junio de 1.930, 11 de mayo de 1.932, 24 de junio de 1.936, 10 de marzo de 1.948, 18 de diciembre de 1.954, 10 de junio de 1.957, 30 de enero de 1.958, 20 de febrero de 1.958, 24 de julio de 1.959, 20 de noviembre de 1.959, 30 de enero de 1.960, 12 de junio de 1.962, 31 de diciembre de 1.962, 7 de febrero de 1.963, 26 de noviembre de 1.963, 25 de enero de 1.964, 11 de marzo de 1.964, 23 de abril de 1.966, 8 de marzo de 1.967, 19 de junio de 1.967, 5 de noviembre de 1.967, 21 de abril de 1.969, 21 de junio de 1.969, 27 de noviembre de 1.969, 9 de diciembre de 1.970, 5 de noviembre de 1.971, 24 de abril de 1.972, 5 de julio de 1.973, 15 de octubre de 1.973 y 24 de octubre de 1.973 y 3 de diciembre de 1.973.

Obvio es que, entre las numerosas sentencias citadas, existen particulares matizaciones en puntos concretos. Lo único que aquí se destaca es que en todas ellas se formula el principio de respeto a las titularidades registrales al deslindar. Por lo demás, en alguno de los casos citados, se desestima el recurso contra el acto administrativo aprobatorio del deslinde, sin que ello suponga contravenir el principio, que, por el contrario, queda bien resaltado. Así, por ej. en la S. citada de 9 de diciembre de 1.970, recaída en el asunto del deslinde de las márgenes del tío Valderaduey, se afirma la posibilidad de la Administración, de aprobar el deslinde, pero se añade que ello no prejuzga el derecho que puedan tener los recurrentes, y no altera la situación posesoria proclamada por el Registro.

Del mismo modo, cabe indicar en este sentido, algunas de las sentencias más recientes recaídas en problemas de deslinde de la zona marítimo-terrestre, como las de 24 de octubre y 3 de diciembre de 1.973. En ambas se desestima el recurso, manteniéndose el deslinde aprobado, pero ello sólo porque en el acto aprobatorio se contenía ya la declaración de respeto de las situaciones registrales. Es en este sentido en el que el T.S. desestima el recurso.

Con todo ello, creo que cabe señalar ya la conclusión de que - nuestra jurisprudencia muestra un criterio decidido, claro y reiterado, en favor del Registro de la propiedad. Con las salvedades apuntadas, escasas tanto en número como en profundidad de doctrina, es unánime la idea de que, en el conflicto que puede surgir entre los privilegios administrativos y la fuerza defensiva del Registro, debe darse preferencia a éste. He aquí, pues, cómo estas prerrogativas del demanio, tan pomposamente proclamadas, han quedado pulverizadas al chocar con el instrumento que garantiza la propiedad (y la posesión) privada inmobiliaria. Con ello, como se ha advertido (39), se han invertido los términos normales de la relación particular-Administración pública.

b) La doctrina de los autores.

Esta dirección jurisprudencial, por otra parte, se halla corroborada por la doctrina más reciente. También con alguna vacilación y alguna excepción (40), nuestra doctrina ha venido sosteniendo que, en el terreno de la posesión, es eficaz la inscripción registrar para enervar la acción de oficio de la Administración. O, en otras palabras, que el Registro supone un obstáculo a los privilegios de tipo posesorio que ostenta la Administración sobre sus bienes, no sólo patrimoniales, sino, ésto es lo que aquí importa, demaniales.

También es cierto que nuestros autores no ofrecen una fundamentación suficiente de la cuestión. Pesa demasiado en ellos, sin duda,

la larga corriente jurisprudencial expuesta, lo que hace que el problema se presenta ya como algo resuelto; como un simple hecho que no cabe ya más que recoger, para después alabarlo o criticarlo, según la peculiar posición de cada autor. Pero, de lege data, se afirma desde luego la tesis general que venimos exponiendo.

C) Notas críticas.

Hora es ya, sin embargo, de intentar valorar críticamente esta posición jurisprudencial que la doctrina corrobora un poco por inercia.

La legislación administrativa, al establecer las normas sobre deslinde y sobre recuperación de oficio, no prevé (con la excepción de la legislación de Montes, muy sensible a los temas registrales), la excepción que puede suponer la inscripción. Es evidente, por ello, como ya ha apuntado MENDOZA OLIVAN (41), que esta eficacia del Registro proviene de su peculiar normativa: de la ley y reglamento hipotecarios, que son los que señalan la fuerza y eficacia general de los asientos.

Ahora bien, si acudimos a las normas hipotecarias, es fácil deducir de ellas que el llamado principio de legitimación está proclamado en términos tremendamente rotundos. La redacción del art. 38 L.H., ya transcrito, no ofrece lugar a dudas al respecto, muy en especial por la inclusión de la expresión "a todos los efectos legales", que antes tuvimos ocasión de comentar. Las normas hipotecarias al establecer la presunción de posesión que conlleva la inscripción, lo hacen, en principio, sin admitir excepción alguna.

Si en principio, ni las normas administrativas ni las hipotecarias admiten excepciones a su radio de acción, no es fácil encontrar una base sólida que justifique la preferencia que doctrina y jurisprudencia dan al Registro. No obstante, es preciso afirmar ya,

rotundamente, lo correcto de esta postura mayoritaria, a la que se puede llegar desde el prisma de la relación general entre dominio público y Registro de la Propiedad.

La sujeción al Registro de la Administración es total en lo que a los bienes patrimoniales toca: las normas de la LPE y del RBEL no dejan lugar a dudas. Existe plena armonía entre ambos ordenamientos y los principios hipotecarios que aquí interesan, en concreto el de la legitimación, no pueden por ello quedar enervados frente a la Administración. Sin embargo, en lo relativo a los bienes demaniales, es precisamente donde surge la cuestión.

En el anterior capítulo se ha intentado demostrar la naturaleza de la excepción del ámbito del Registro de los bienes de dominio público. Se concluyó allí afirmando que esta exclusión no tenía carácter de regla prohibitiva, como su sentido literal parecía indicar; sino que, de acuerdo con los antecedentes históricos y la presunta intención del legislador, se trataba de una dispensa de inscripción, de naturaleza análoga a la de las servidumbres aparentes.

Partiendo de esta base, no resulta ya difícil aventurar la solución. El Registro desplegará su efecto, pues, sobre todos los bienes que por naturaleza sean inscribibles, entre ellos los demaniales. La posible idea en contrario relativa a la superior publicidad natural de que gozan los bienes de dominio público, debe ser ahora descartada. Ante todo, porque parte precisamente de lo que se discute, haciendo supuesto de la cuestión; pero también porque el problema no es apto para ser tratado en el ámbito posesorio, sino en el oportuno juicio de la propiedad.

Obsérvese que ahora estamos en el terreno, puramente provisional, de quién debe ser mantenido en la posesión, en espera de que en el juicio declarativo que corresponda, se dé la solución definitiva.

En este último lugar es donde podrá alegarse (ya veremos con qué eficacia) el carácter demanial del bien, en tanto que el titular registral podrá a su vez alegar la protección del art. 34 L.H. Pero, en tanto se decide esa cuestión, la posesión debe dejarse al titular que la tiene secundum tabulas. Frente a él, protegido por los asientos registrales, las razones del tipo que sean (en este caso, jurídico-administrativas), no pueden ser esgrimidas sino en el procedimiento ordinario.

La especial relación del demanio con el Registro, obliga a sostener, pues, la opinión común. Si el dominio público está exceptuado del Registro con carácter de dispensa, en principio está sujeto a él, y por tanto al radio de acción del art. 38 L.H. Su condición de bien dispensado de inscripción, debe ser apreciada por el Juez, y esta apreciación no puede hacerse sino en juicio ordinario. Por lo tanto, en principio, el problema de la posesión es claro: la situación registral, como afirman doctrina y jurisprudencia unánimemente, debe mantenerse, y la Administración no le queda más camino que la acción reivindicatoria.

No es necesario insistir en la importancia de las consecuencias que se deducen de lo anterior. Supone la anulación de privilegios administrativos secularmente admitidos, como la recuperación de oficio y en deslinde, en tanto choquen con inscripciones registrales. Con lo que se pone de manifiesto una vez más el peligro de enunciar reglas generales y abstractas sin un estudio previo de sus aplicaciones. En este sentido, el caso que tratamos es un paradigma claro.

La regla general, por tanto, es la de mantenimiento de la situación registral a ultranza. Pero, como toda regla general, admite ciertas excepciones. Excepciones que se verán a continuación, pero que conviene subrayar que no constituyen ataques al principio, sino confirmación del mismo; ya que todas ellas dimanar del pro-

pio sistema registral español y están previstas y tienen su apoyo en normas hipotecarias.

2) Excepciones.

Nuestro sistema inmobiliario registral adolece de grandes imperfecciones a la hora de la determinación de las fincas que al Registro tienen acceso. Imperfecciones que se derivan de su propia estructura, de su origen y de vicios que vienen arrastrándose, en realidad, desde su implantación en 1.861.

Como es sabido, pese a los múltiples intentos para lograrlo, nuestro Registro vive al margen del Catastro, sin conexión con éste. Las fincas ingresan en el Registro y viven en sus libros, identificadas por una serie de datos, cuya veracidad nadie garantiza. Estos datos son fundamentalmente dos: linderos y cabida.

Ello hace que uno de los problemas seculares del Derecho Inmobiliario español haya sido siempre el de la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica. O más bien, en lo que ahora interesa, entre el Registro y la realidad física. El obtener un pleno acorde entre el contenido de los libros registrales y el hecho real de las fincas, es algo todavía hoy no conseguido y que continúa preocupando a la doctrina.

En los procedimientos de inmatriculación que conoce nuestro sistema hipotecario, tiene primacía, como más usado en la práctica, el de la inmatriculación a través del título público de adquisición. En este medio, sobre todo, pero también en casi todos los demás, la descripción de la finca se obtiene de la que dan los particulares en el título sujeto a inscripción. De este modo, sin comprobación posterior alguna, la finca ingresa en el Registro y queda sometida al mecanismo tabular ordinario.

Ello provoca enormes dificultades en la práctica, Hace que la institución de la doble inmatriculación sea algo normal y que las discordancias entre la descripción hipotecaria de las fincas y su configuración en la práctica aumenten cada vez. Por otra parte, en nuestro Derecho, como se dijo, las fincas se identifican fundamentalmente a través de dos datos: linderos y cabida.

No es preciso hacer notar cómo ambos datos pueden llegar a ser confusos fácilmente. La cabida, por no exigirse una comprobación auténtica. Los linderos a su vez, pueden alterarse y se alteran de hecho a través del tiempo, siendo frecuente que tales alteraciones carezcan del oportuno reflejo en los libros hipotecarios.

Este estado de cosas hace comprender fácilmente cómo pueden surgir conflictos en relación con el dominio público. Frente a una Administración desidiosa y en general poco preocupada por regularizar la situación registral de sus bienes, es fácil que surjan particulares que aprovechen estas facilidades que nuestro Registro les brinda, para inscribir parcelas enteras del demanio, consumando así usurpaciones del mismo que, como se ve, se convierten en la práctica en irrevocables.

Naturalmente que también puede suceder, y de hecho sucede, lo contrario. Pues si la inmatriculación por título público es un medio totalmente al alcance de cualquier particular, la Administración, a la hora de inmatricular, tiene aún más facilidades mediante la llamada certificación administrativa de dominio, cuyo contenido llega a los libros registrales con menos garantías aún; y por ello es frecuente la ampliación del patrimonio público gracias a terrenos de particulares indolentes.

Sea cual sea, en fin, el trasfondo sociólogo de este hecho, lo que aquí importa es resaltar los trazos esenciales de una situación real: la deficiencia de nuestro Registro en cuanto a la coordina-

ción de sus libros con la realidad física. Y tiene importancia este hecho por cuanto va a ser el origen y causa de la debilitación de los más importantes principios hipotecarios. Más adelante veremos cómo una de las excepciones que, según la doctrina más común tiene el principio de fe pública registral, es precisamente la de los datos de puro hecho. Ahora, sin embargo, interesa señalar una serie de puntos en los que quiebra la regla general sentada en las páginas precedentes. Como se verá, todos ellos dimanar de este defecto de nuestro sistema hipotecario que hemos apuntado.

a) Ante todo, debe hacerse referencia a cierta dirección jurisprudencial que intenta desvirtuar el significado propio de descripción de fincas en nuestro sistema hipotecario. Me estoy refiriendo a la idea según la cual, cuando en nuestro Derecho registral se señala como linde de una finca "el mar", hay que entender que, en realidad quiere decirse que la finca en cuestión linda con "la zona marítimo-terrestre".

Efectivamente, en algunas sentencias de nuestro T.S., de las salas de lo contencioso-administrativo, como las de 2 de enero de 1.960 y 15 de noviembre de 1.965, se contiene esta doctrina. Según nuestro T.S., si en el Registro aparece una finca descrita en términos de "lindante con el mar", esta expresión hay que interpretarla tratando de conjugarla con la existencia de la zona marítimo-terrestre. Por ello, hay que entender que el lindero en cuestión está defectuosamente señalado, y que lo que se quiere decir en realidad es que la finca de que se trata es "lindante con la zona marítimo-terrestre".

La verdad es que esta idea se viene abajo por su propio peso. El más somero análisis de la misma descubre ya su fundamental error. El salto del mar a la zona marítimo-terrestre se da totalmente en el vacío, sin nada que lo justifique. Aparte de que en algunos casos tal reducción sería totalmente imposible, como en el d

las fincas enclavadas en la propia zona, en los demás esta conversión es artificiosa y gratuita, y suponem sencillamente, la extirpación a una finca de una parte, a veces considerable, de su cabida registral y real.

Cuando en el Registro se dice "linda con el mar", se quiere decir eso: que la finca en cuestión tiene como límite el mar. La expresión es de una claridad palmaria, y no admite interpretaciones modalizadoras. Lindar con el mar, en idioma castellano, sólo significa una cosa: que la finca se extiende hasta el mar.

Completamente distinto de lo anterior es el problema de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, de la posible existencia en ella de enclaves privados, y de la eficacia que la inscripción registral tendrá a la hora de enervar esta demanialidad. Todos ellos son temas propios, algunos de los cuales se tratarán aquí. Pero de lo que hay que partir es de los propios términos de la inscripción. Si en el Registro consta que un lindero de una finca es el mar, la descripción es clara: la finca limita con el mar, y después se tratará de la eficacia o ineficacia de la inscripción.

En definitiva; nada autoriza a convertir la frase "linda con el mar" en la muy distinta de "linda con la zona marítimo-terrestre". La existencia de esta zona no influye en las descripciones hipotecarias. Podría ser -y sólo digo que podría ser- que más adelante, en el oportuno juicio, se declarara la imposibilidad jurídica de propiedad privada, civil y registral, en la zona marítimo-terrestre, y, condiguientemente, se rectificara la inscripción. Pero hasta que eso ocurra, a todos los efectos legales, se presume que la finca en cuestión linda con el mar.

Aclarado, pues, el sentido de esta jurisprudencial, en nada puede afectar al mecanismo normal, en el terreno posesorio, de la relación entre dominio público y Registro de la Propiedad.

b) Otro caso frecuente en la jurisprudencia, y en el que el juego ordinario del Registro en oposición al dominio público queda enervado, es el de las ambigüedades en la inscripción. Es decir, el de la poca claridad en la descripción de la finca, tal como aparece en el Registro.

Esta oscuridad de los libros puede proceder de muy diversas causas: de tratarse de inscripciones antiguas, de tal modo que los linderos señalados sean inedintificables en la actualidad; de emitirse en ella algún dato de los existentes legalmente; de contradicciones entre los propios datos registrales, etc.

Como se ha dicho, no ha sido frecuente que la jurisprudencia haya dado beligerancia a esta situación. Así, en la Sentencia del T.S. de 16 de junio de 1.932, en la que la obligación que tiene la Administración de, en los deslindes, respetar las situaciones registrales, no puede cumplirse en caso de ambigüedad en el Registro. Del mismo modo, en la S. de 27 de junio de 1.944, en el que el T.S. no puede abordar directamente el problema de la eficacia de la inscripción registral, por lo oscuro de la descripción de la finca.

Incluso en la más reciente jurisprudencia es detectable el problema. Así, en las Ss. T.S. de la Sala 3ª, de 16 de marzo de 1.971 y 19 de febrero de 1.972, así como en la de 16 de mayo de 1.972, todas ellas recaídas en pleitos relativos a deslindes de la zona marítima terrestre. El Tribunal Supremo, que mantiene la regla general antes estudiada, según la cual, al procederse al deslinde, deben inexcusablemente mantenerse las situaciones legales que aparezcan proclamadas en el Registro, establece la excepción de que ello sólo será en tanto sea factible atendida la oscuridad de las propias inscripciones registrales.

¿Qué sentido y qué naturaleza tiene esta excepción que la misma jurisprudencia proclama? Vaya por delante que la regla general que

da mantenida y aún reforzada. No supone una norma de fondo, basada en razones estrictamente jurídicas, derivadas de normas hipotecarias; ni tampoco dimanar de posibles cualidades del dominio. Se trata, a mi entender, exclusivamente de razones de tipo práctico.

Estamos ante un supuesto de imposibilidad de lograr las finalidades típicas previstas por una institución jurídica. No es válidamente oponible a la acción de la Administración una inscripción confusa, oscura o ambigua; ésta es la regla. Su causa: la propia oscuridad de la inscripción. Para que el juzgador pueda apreciar si un deslinde administrativo, u otro tipo de acción de la Administración produce perturbaciones en el dominio inscrito, es preciso que pueda identificarse exactamente cuál es la finca inscrita.

La excepción, como puede verse, no ofrece peculiaridades jurídicas importantes. Es algo que se deriva de las imperfecciones apuntadas de nuestro sistema registral. Que, de otro lado, no es privativo del problema del dominio público ante el Registro, sino que es perfectamente planteable entre particulares. La fuerza de los hechos hace que queden enervados los principios del Derecho.

Innecesario resulta decir que, para la excepción tenga virtualidad operativa, es preciso que se trata de auténtica ambigüedad en la inscripción. Es decir, que del contenido de los libros no pueda realmente deducirse a qué finca se alude. No será así, p. ej., si en la descripción existe alguna irregularidad o inexactitud, en tanto que del contexto general de la misma, pueda apreciarse la realidad de la finca.

Interesa también separar cuidadosamente este problema del que más adelante se examinará, relativo a discordancias entre cabida y linderos, o a irregularidades en la cabida inscrita. Ello tiene su propia solución, distinta a la del presente caso. En este momento

no intentamos indagar qué ocurrirá cuando, identificada la finca, aparecen, p.ej., excesos evidentes en su cabida, sino una fase anterior: qué ocurre cuando la finca no puede identificarse.

La solución de la jurisprudencia es, a mi parecer, plenamente correcta y elogiable. Si estamos admitiendo la fuerza de la inscripción registral a la hora de destruir las tradicionales prerrogativas de la Administración en relación con el demanio, no puede menos de exigirse que tales inscripciones contengan todos los datos necesarios para desplegar su eficacia.

Tal situación podría apreciarse también aún estando ausente el problema del dominio público, como se ha dicho. Sin embargo, en nuestro ámbito cobra mayor relevancia, porque los intereses que están en juego ahora no son ya intereses paralelos, de dos personas privadas, sino, de una parte, el interés particular y de otra, el interés de la comunidad, que en principio cabe identificar con el propio de la Administración para salvaguardar el dominio público.

La excepción, por tanto, deriva de la propia fuerza de los hechos. No hay obstáculo jurídico, pero desaparecen los presupuestos fácticos imprescindibles para que el Registro pueda desplegar su eficacia. Si la inscripción protege la propiedad, y, en lo que ahora interesa, la posesión que se presume, mal podrá hacerlo si desaparece el soporte físico de esa propiedad o posesión.

Queda, por fin, subrayar que sólo de un modo muy indirecto se relaciona el presente caso con la consabida doctrina según la cual el Registro, la publicidad registral, no se extiende a los datos de hecho de las fincas inscritas (42). En tales casos estamos ante fincas perfectamente delimitadas e identificadas en el Registro, que carecen de correlato en la realidad, total o parcial. Existe una finca registral que no coincide con la real.

En este caso, por el contrario, la finca, en sentido registral, no llega a estar determinada, por dificultades derivadas de los propios libros hipotecarios. La oscuridad o ambigüedad proviene no de la discordancia del Registro con la realidad, sino de la propia insuficiencia del mismo Registro. Por ello, al no cumplir la inscripción con todos los requisitos que la propia normativa hipotecaria exige, no puede desplegar la eficacia que la ley le otorga, en general.

Como se deduce de todo lo anterior, por muy importante en la práctica que pueda ser el alcance de la excepción, en el terreno doctrinal carece de interés, y sólo proporciona un botón de muestra más para lamentar la desconexión existente en nuestro Derecho entre Registro y realidad física y pedir, una vez más, una pronta y profunda armonización entre ambos.

c) En algunas ocasiones ha surgido asimismo otro obstáculo al normal desenvolvimiento de la mecánica registral en oposición, al actuar administrativo en la defensa o recuperación de sus bienes, obstáculo que asimismo ha recogido la jurisprudencia. Aludo ahora al carácter de la inscripción de que se trate, y en concreto, a su condición de inscripción primera (de immatriculación) o posterior.

Ya antes ha quedado citada y comentada la Sentencia del T.S., contenciosoadministrativa, de 9 de noviembre de 1.945, que se apoyó para negar la eficacia de la inscripción frente a un deslinde de monte, en que el titular carecía de la condición de tercero hipotecario. Asimismo se citó, en otro lugar, la S. de 18 de diciembre de 1.962, según la cual para enervar la fuerza probatoria del Catálogo de montes, no basta una inscripción de immatriculación, siendo preciso que el titular tenga la condición de tercero.

En cuanto a este supuesto, ya quedó establecido que el traerlo a colación en materia posesoria, no obedecía sino a un profundo -- error, por cuanto el principio de legitimación registral alcanza a

cualquier inscripción, sea o no de inmatriculación. Por ello, no cabe, ni mucho menos, aducirse como alteración al sistema normal antes expuesto. En nuestro terreno, el carácter del titular registral carece de importancia.

Dado que se trata de una cuestión ya tratada, no parecen necesarias más precisiones para dejarla solventada, bastando con una simple remisión a lo antes dicho.

d) Muy relacionada con la anterior, se presenta la cuestión a tratar en este epígrafe. Sabido es que, en un sector concreto de nuestro demanio, los montes (sin que proceda indagar ahora si exactamente les corresponde ese calificativo), un buen número de decisiones jurisprudenciales negaron eficacia, en general, a aquellas inscripciones que carecieran del requisito de tener treinta años de antigüedad.

En nuestro Derecho actual, el art. 14 de la Ley de Montes ordena que "solamente tendrán valor y eficacia en el acto del apeo, los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y aquellas pruebas que de modo indudable acrediten la posesión ininterrumpida durante más de treinta años, de los terrenos pretendidos, asignándose en otro caso, en las operaciones de deslinde, la posesión del monte a favor de la entidad a quién el Catálogo asigne su pertenencia". Como se ve, se concede fuerza, tanto a la inscripción, como a la posesión de treinta años, indistintamente.

La norma reglamentaria que desarrolla este precepto, el art. 111 del R. Mt., va mucho más allá, pues establece que "...solamente tendrán valor y eficacia en el acto del apeo, aquellas pruebas que de modo indudable acrediten la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida, a título de dueño, durante más de treinta años, de los terrenos pretendidos y los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, relativos a fincas o de rechos amparados,

según los datos registrales, por el artículo 34 de la ley hipotecaria.....".

La discordancia entre ley y reglamento, es evidente. Obsérvese que, en cuanto a la posesión, exige, además de la no interrupción, los requisitos de quieta, pacífica, y a título de dueño. Y en cuanto a la inscripción, que es lo que aquí interesa, se exigen los requisitos del art. 34 de la ley hipotecaria.

No parece necesario insistir en el desfase de estas normas con la legislación hipotecaria general, según la cual cualquier inscripción bastaría a estos efectos. Ni tampoco parece necesario cuestionar, como hace algún autor (43), acerca de la posible ilegalidad del art. 111 del Reglamento de Montes. En este momento interesa destacar dos consecuencias:

Ante todo, la cuestión de si es necesaria en este terreno una inscripción cualificada por la concurrencia de los requisitos del art. 34 de la L.H. respecto de lo cual parece suficiente con remitirse a páginas anteriores.

Y en segundo lugar, la referencia a la posesión de treinta años. Conviene apuntar que la jurisprudencia ha sostenido con reiteración que para que frente al deslinde de Montes sean eficaces las inscripciones registrales, han de contar con treinta años de antigüedad. Esta dirección jurisprudencial se inicia en la S. T. S. de 27 de febrero de 1.912 (ponente: González de Alba), y se reiterará posteriormente en las Ss. de 2 de marzo de 1.915, 10 de abril de 1.920, 4 de marzo de 1.925, 3 de marzo de 1.932 y la ya citada de 9 de noviembre de 1.945, todas ellas de las salas de lo contencioso.

Dentro del tema que ahora examinamos, que no es sino la eficacia defensiva de la inscripción registral frente a perturbaciones posesorias por parte de la Administración, interesa destacar aquí:

En primer lugar, que se trata de una jurisprudencia surgida en torno a un sector muy concreto del demanio, como son los montes, y que, consecuentemente, responde a normas muy específicas, sin posibilidad ninguna de extensión a otras zonas. La exigencia deriva de la especial normativa de los montes, y no de la legislación hipotecaria común, ni de una norma general sobre el dominio público.

En segundo término, es destacable la nueva orientación que presenta la vigente legislación de Montes. De acuerdo con los preceptos legales que antes se citaron, la eficacia se concede, tanto a la inscripción, sin más, como a la posesión de treinta años. La cuestión, por tanto, debe valorarse en relación con la anterior legislación. Y en ella, tanto en el Reglamento de 1.865, como en la R.O. de 4 de abril de 1.883 (44), se hablaba únicamente de la posesión de 30 años.

La discusión, por tanto, no resulta hoy posible. Posesión de treinta años e inscripción tienen vigor independientemente, y podrán jugar, incluso de forma cumulativa, pero no se indentifican una con la otra. Podría existir confusión bajo la legislación anterior, como efectivamente vemos que la hubo, y en efecto, todas las sentencias citadas son anteriores a la Ley de Montes. En la actualidad, tal posición resulta insostenible.

Pero, incluso valorandose desde la perspectiva de las antiguas normas, podría calificarse de incorrecta la citada tendencia jurisprudencial. De forma muy breve, dada la falta de interés práctico del problema en la actualidad, puede apuntarse que la inscripción, por sí, desarrolla sus propios efectos al margen de la posesión. Es indudable que puede constituir un excelente medio de probar la posesión, gracias a la presunción que otorga, pero además de ello, la inscripción produce unos efectos peculiares y propios.

El involucrar ambos puntos resulta, pues, erróneo. No cabría deducir la inscripción, p.ej., de doce años de antigüedad, que la posesión del titular tiene precisamente la misma, conclusión a que se llegaba en todos los fallos citados, pues una y otra discurrían por caminos distintos: el de la realidad, y el de los libros hipotecarios.

Por ello es de alabar el rigor de la Ley de Montes, que ha separado nítidamente las dos cuestiones. Y de lamentar el que el Reglamento en un afán de precisión, haya venido a enturbiar el problema con una norma tan contraria a los más elementales principios hipotecarios. En todo lo demás, el problema puede darse ya por superado.

e) Un nuevo orden de excepciones a la regla general es asimismo detectable en nuestra jurisprudencia. En numerosos supuestos, nuestro más alto Tribunal ha desestimado recursos contencioso-administrativos contra actos aprobatorios de deslindes, en base a esta razón: la de que la inscripción, alegada por los particulares, no es suficiente para detener la acción administrativa al existir discordancias entre el Registro y la realidad física.

En este sentido cabe citar la S. T. S. de la sala 4ª de 30 de septiembre de 1.958, así como la de 23 de enero de 1.959, que sigue a la anterior en todo. Se afirma en la primera de ellas, que, si bien el art. 38 de la L. H. ampara al titular inscrito, esta protección sólo es posible si el asiento registral concuerda con la realidad física. Análogamente en la S. de 5 de diciembre de 1.958, y la misma tendencia, cabe detectar en sentencias muy recientes. Así, la de 28 de diciembre de 1.973, seguida por la de 25 de febrero de 1.974, ambas de la sala 3ª. En ambas, se mantiene un deslinde de zona marítimo-terrestre, a pesar de la inscripción registral; pero ello es así aparte de por la propia confusión de la inscripción, porque la protección registral no cubre los datos de mero hecho.

En el presente caso aparecen, en realidad, involucradas varias cuestiones, que conviene separar. Obsérvese, ante todo, que no se trata ya de un confusionismo en los datos registrales, que haga identificable la finca en cuestión, por lo defectuoso de la descripción tabular, caso éste ya antes estudiado. En lo que ahora toca, y según se deduce de las sentencias citadas, la descripción registral era completa y correcta. La raíz del tema está en que no corresponde a la regla fáctica.

Si embargo, ya centrada así la disputa, urge preguntarse si efectivamente es viable esta idea, y, en segundo lugar, si es éste el lugar adecuado procesalmente, para discutirla.

Por lo que al primer punto respecta, es indudable su procedencia. Desde J. GONZALEZ (45), nuestra doctrina hipotecaria viene afirmando que la publicidad registral no se extiende a los simples datos de hecho. Aunque se trata de un tema hoy sometido a revisión, en este momento hay que dar por buena la opinión común de la doctrina y afirmar la procedencia de esta excepción.

Lo que ya resulta inadecuado es el momento procesal en que debe comprobarse la pretendida inexactitud. En principio, a todos los efectos legales, se presume la exactitud del Registro, y la exactitud hay que referirla al contenido íntegro de la inscripción. Si la finca, tal como aparece descrita en los libros, no es tal en la realidad, es algo que sólo en el oportuno proceso podrá comprobarse. De momento, hay que atenerse a lo que resulte de los libros de inscripciones, salvo el caso ya examinado de que de los mismos resulte imposible, por oscuridad, establecer la identidad de la finca.

Por ello, el tema debe remitirse al ámbito del dominio o propiedad. Su marco procesal será el juicio reivindicatorio, el momento en que en definitiva se discuta la titularidad final del bien de que

se trate. Actualmente, en materia de posesión, la fuerza del registro se extenderá a los datos fácticos que el propio registro proclame, y en este sentido la jurisprudencia comentada es criticable, y la excepción que tratamos es inoponible.

f) Un último punto es necesario tratar, en esta línea de excepciones al principio general de la eficacia defensiva de la inscripción frente al dominio público. En concreto, el referido a la eficacia que en este terreno puede tener la perfecta identificación de las fincas en litigio, o, lo que es lo mismo, la consabida cuestión de la cabida y los linderos de las fincas.

Del mismo modo que todos los casos anteriores, también éste ha tenido su adecuado reflejo en la jurisprudencia, por lo que se presenta como un problema vivo y palpitante, no como una pura elucubración hipotética. Y asimismo, tampoco se trata de una decisión aislada, sino de una serie de ellas, que suponen una verdadera línea jurisprudencial seguida por nuestro T.S.

La primera vez que nuestro más alto Tribunal va a contemplar el caso es en la Sentencia (contenciosoadministrativa) de 13 de junio de 1.911, ponente de la cual fué Massa y Navarro. En la misma se discutía un deslinde de monte público y la razón del T.S. para mantenerlo fué precisamente la discordancia en la cabida inscrita. Con más exactitud aparece el problema de la S. de 27 de febrero de 1.912 (ponente: González de Alba), ya citada. En ella, aparte del dato de lo antigüedad inferior a treinta años, de la inscripción, es razón decisiva del fallo el que la cabida inscrita era por fuerza inferior, atendidos los linderos registrales.

En parecidos términos se pronuncia la S. T. S. de la sala 4a de 13 de junio de 1.950.. Y con posterioridad a la S. de 24 de diciembre de 1.962, amonesta que, si bien los títulos inscritos prueban la posesión, no bastan para acreditar la cabida en ellos, que se indica. Y en fin, la S. de 24 de octubre de 1.968, de la sala 3a, señala que el Registr

de la Propiedad no puede garantizar la cabida de la finca, destacando que en el caso de autos, las aguas del río Veral no fueron objeto de immatriculación tabular.

Esta doctrina sentada por la jurisprudencia es evidente, que en cuanto puede suponer una discordancia entre los datos registrales y la realidad física, tiene conexiones con los puntos antes tratados, y a ellos nos remitimos. Pero asimismo ofrece un perfil propio, digno a su vez de reflexión y comentario independiente.

En nuestro sistema hipotecario, como se dijo, las fincas se identifican fundamentalmente por dos datos: linderos y cabida. Lo que interesa destacar es que, en todos los anteriores, casos, la cabida pasa a ser un elemento secundario, sin importancia. Las fincas se identifican en la fundamental por sus linderos, siendo la cabida en este sentido un dato accesorio. Consecuencia lógica de ello es que la cabida inscrita no quede siempre garantizada, sino sólo en cuanto corresponde al terreno real enmarcado por los linderos registrales.

En este sentido, existe una correlación absoluta entre esta jurisprudencia y la doctrina general sobre la materia, que señala la prevalencia de los linderos sobre la cabida a la hora de identificar las fincas. La jurisprudencia (cfr., p. ej. la S. T. S., sala 4ª, de 23 de febrero de 1.959) y la doctrina coinciden en mantener esta opinión (46). Por lo que es absolutamente correcta la tesis.

Tesis que no hay inconveniente alguno en aceptar. Con una advertencia importante, sin embargo. No debe servir como expediente para burlar, sistemáticamente, la protección registral. Dado que por fuerza la cabida inscrita nunca podrá ser exacta, aplicando esta regla a la letra, cualquier discrepancia, por mínima que fuese, serviría para dar al traste con los mecanismos defensivos del Registro. Por ello, se trata de una excepción que debe acogerse con la máxima cautela.

?Qué puede deducirse del examen conjunto de todas estas excepciones? A mi entender, la regla general queda perfectamente corroborada. De todas ellas, una son erróneas. Otras, vienen impuestas por la mecánica ordinaria del Registro español. Pero ninguna supone una desvirtuación del principio general antes apuntado.

Queda así proclamado paladinamente el resultado final del problema: el Registro es un instrumento idóneo para detener la acción de oficio de la Administración en materia demanial. El deslinde, la recuperación por sí, etc., desaparecen en cuanto entran en colisión con el dominio privado inscrito.

Ello es consecuencia directa de la relación general existente en nuestro Derecho entre el dominio público y el Registro de la propiedad, y es a su vez una excelente prueba de que la solución ofrecida sobre este problema, es la correcta. Si el demanio está simplemente exceptuado de la inscripción, en razón a la publicidad natural de que goza, hay que admitir que que, en principio, está sujeto a la eficacia de la acción registral. Especialmente en el terreno provisional de la posesión, en el que la protección registral es absoluta, pues esa publicidad general de que goza por sí, al no estar constatada formalmente, necesita para acreditarse, el -- oportuno juicio.

La solución, claro está, puede criticarse. Desde el punto de vista de la defensa del patrimonio administrativo, especialmente, ya que supone la desaparición de sus más claros privilegios; desde el prisma de los intereses privados, resultará correcta y acorde con las necesidades de la propiedad privada. Pero lo importante ahora es subrayar, de una parte, que es la que mejor se ajusta a nuestro Derecho positivo. Y de otra, que los posibles efectos perjudiciales para la Administración, son fácilmente evitables si por ésta se toma conciencia de la realidad del problema y se mira con los debidos ojos al Registro de la propiedad, como felizmente parece advertirse en los últimos tiempos.

C) LA EFICACIA OFENSIVA DE LA INSCRIPCION FRENTE AL
DOMINIO PUBLICO. EL PROCESO DEL ART. 41 de la L.H.

La posición respectiva que ocupan particular y Administración en orden a la posesión de un bien, presuntamente de dominio público, puede asimismo ser la contraria de la que hasta ahora venimos examinando. En efecto, si antes se examinó el caso del titular registral poseedor que se veía atacado por la acción de oficio de la Administración, o perturbado por un deslinde administrativo, procede estudiar ahora el supuesto contrario: es la Administración la que goza de la posesión, y, el titular, según el Registro, busca hacer efectivos los derechos que para él proclama la inscripción.

No cabe duda de que en este caso existe una diversidad de medios entre los cuales podría optar el particular. Dejando de lado el juicio ordinario de reivindicación, ahora interesarían los procedimientos de tipo provisional, de carácter posesorio. Y como tales hay concretamente dos: el interdicto y el proceso del art. 41 L.H.

Sólo del segundo de ellos debemos ocuparnos aquí. De una parte, porque el problema de los interdictos frente a la Administración lleva consigo una confusa y tradicional problemática que en este momento interesa cuidadosamente eludir. Pero sobre todo porque es el proceso del art. 41 el medio típicamente registral de que goza el particular, y es precisamente ese carácter el que hace surgir nuestro interés hacia él.

Ciñéndonos ya, pues, al proceso del art. 41 L.H., de modo provisional apuntaremos ya que se trata de un proceso especial, caracterizado por su rapidez y por lo tasado de las excepciones en contra, que admite, y cuya finalidad primordial es hacer efectivo el derecho que la inscripción otorga a su titular. En definitiva, es la plasmación en el terreno procesal del principio de legitimación registral. Ni que decir tiene que en este momento no procede el es-

tudio de su naturaleza y régimen jurídico, sino sólo su posible eficacia cuando de bienes demaniales se trata.

En tesis general, podría pensarse que la solución al problema vendría dada por lo dicho hasta ahora. Si se ha probado que en el campo de la posesión la inscripción es eficaz frente al demanio en su vertiente defensiva, de acuerdo con los principios generales que rigen la materia, la misma regla habría que sostener en el caso o -- puesto. Sin embargo, esta es una declaración que necesita considerables aclaraciones antes de ser suscrita con un mínimo de seguridad.

1. - Los montes.

En la realidad jurídica, el problema ha sido planteado y resuelto en varias ocasiones por la jurisprudencia, en un sector concreto del demanio: los montes. Es imprescindible por ello examinar antes de nada estas decisiones jurisprudenciales.

Como antes se dijo, la jurisprudencia de competencias, en general, ha mantenido siempre una posición favorable al Registro de la Propiedad frente al dominio público, en otros aspectos. En este punto concreto va a ser consecuente con la línea anterior, y en una serie de Decretos va a establecer la viabilidad del proceso del art. 41 de la L.H. frente a los montes públicos datalogados.

Esta dirección jurisprudencial empieza con los famosos cinco Decretos de competencia (todos de la misma fecha), de 3 de noviembre de 1.949, que resolvieron cuestiones planteadas entre el Gobierno Civil de Oviedo y el Juez de 1ª Instancia de Cangas de Narcea. Con posterioridad será consolidada esta doctrina por el D. de 1 de febrero de 1.950, en competencia surgida ante el Gobernador Civil de Pontevedra y el Juez de Primera Instancia de Caldas de Reyes;

y la misma se reiterará en decisiones posteriores: Decretos de 29 de enero de 1.951, 1 de mayo de 1.953, 21 de mayo de 1.953, 28 de octubre de 1.954, y los dos Decretos de 5 de septiembre de 1.962 (ambos de idéntica fecha).

El núcleo del problema viene dado ya en el D. de 3 de noviembre de 1.949. Se afirma en él que la cuestión de competencia se planteó en base al R.D. de 1 de febrero de 1.901, según el cual el Gobernador civil mantendría en la posesión al Estado y Corporaciones administrativas a quienes aparezcan asignados en el Catálogo; si bien esta inclusión en el Catálogo acredita la posesión, ello es en tanto la Administración no sea vencida en el "juicio competente de propiedad".

A continuación se hacen prolijas reflexiones para demostrar que el proceso del art. 41 de la L. H. cabe en la amplia rúbrica de "juicio competente de propiedad", y concluye afirmando que hubiera sido necesaria una excepción expresa del legislador para extender hasta tal extremo el privilegio que en materia de montes goza la Administración, que hasta ahora se refiere a la simple posesión, pero no a la efectividad de los derechos inscritos.

La doctrina (47) comentó esta jurisprudencia de muy diversa manera. Mientras para unos era esencialmente correcta esta dirección (48), otros la criticaban acerbamente (49), no faltando posiciones hasta cierto punto intermedias (50). No dejaba, sin embargo, de reconocerse lo incongruente de la solución.

Precisamente, a la vista de lo reiterado en esta jurisprudencia y teniendo en cuenta las opiniones doctrinales en este sentido (51), la vigente Legislación de Montes acabó con el problema de raíz. Según el art. 10 de la L.Mt., "la inclusión de un monte en el Catálogo otorgará la presunción de su posesión por el Patrimonio Forestal del Estado, o por la Entidad pública a cuyo nombre figure, sin que esta posesión pueda ser combatida ante los Tribunales de Justicia por

medio de interdictos o de procedimientos especiales...."

La alusión en este precepto al proceso del art. 41 L.H. era evidente. No obstante, para solventar ya toda duda, el Regl. de Mt., en su art. 68, dispuso que "no podrían establecerse las acciones reales que para hacer efectiva la posesión establece el art. 41 de la L.H. con referencia a montes catalogados o parcelas que formen parte de los mismos. Acreditada esta inclusión mediante certificación de los Servicios Forestales, quedará sin curso la demanda del procedimiento hipotecario, sin perjuicio de que pueda promoverse el correspondiente juicio declarativo."

Con lo cual ha quedado, por imperativo legal, desvirtuada toda la doctrina que había venido elaborando la jurisprudencia. En la actualidad, pues, no procede el ejercicio del proceso del art. 41 L.H. contra los montes públicos catalogados. Como prueba de ello, digamos que en la más reciente jurisprudencia se recoge ya esta dirección: así la S. T. S. de lo contencioso de 29 de enero de 1.964, sienta la doctrina de que la titularidad que en el Catálogo se asigna a un Monte, sólo puede ser combatida en juicio ordinario, declarativo, sin que quepa a esos efectos el proceso del art. 41 L.H.

Interesa resaltar cuál fué el origen y el sentido de la tendencia jurisprudencia comentada. Surge este fenómeno, no como problema general del dominio público, sino solamente en relación con una parcela muy concreta del demanio: los Montes. Y hay que subrayar inmediatamente que, si bien los montes pueden considerarse, en términos generales, como de dominio público, en este punto concreto parecen una nota que les separa del régimen demanial: la prescriptibilidad.

Párese mientes además, en que la normativa forestal que se maneja no es la vigente L. Mt. y su reglamento, sino la legislación anterior, en la cual la demanialidad de los montes se presentaba -

aún en forma más débil. Y, en concreto, el citado R.D. de 1.901, no sólo no proclamaba la imprescriptibilidad de los montes, sino que venía admitiendo la posesión de los particulares por treinta años.

De este modo, el tema registral se presenta lleno de impurezas. Aparece, en efecto, lastrado por la cuestión de la prescripción e involucrado en ella. Por ello se discute cuidadosamente por la jurisprudencia si el proceso del art. 41 L.H., es o no un "juicio de propiedad", problema que en realidad tiene poca importancia.

Este planteamiento errado de la jurisprudencia, es lo que hace que la supresión del problema por la L. Mt., no signifique una pérdida de actualidad de la cuestión, sino todo lo contrario.

2. - Regla general.

En este momento, pues, lo que interesa es indagar la posibilidad de ejercicio del proceso del art. 41 LH. contra cualquier dependencia del dominio público, de la clase que sea. Y resolverlo atendiendo a los principios generales del Derecho hipotecario y del régimen del demanio, dado que, aparte del supuesto expreso de los montes, ninguna otra norma específica se ocupa de la cuestión.

Si se acepta este enfoque, precisamente se invierten los términos: el problema debe estudiarse en relación con todo el dominio público, salvo con los montes, donde la ley lo ha resuelto de una manera expresa. Por ello hay que sentar aquí como punto de partida:

En primer lugar, los Montes públicos: No es ejercitable el proceso del art. 41 L.H. por existir una norma expresa que lo impide. Sea cual sea el origen de la misma, sobre su eficacia no cabe cues

tionar. La prohibición legal es tajante, y hay que suponer que estamos ante una excepción al radio de acción del art. 41 L.H.

En segundo término, las restantes zonas del dominio público. Para ellas no existe norma expresa alguna, y, desde luego, no cabe ni remotamente pensar en la aplicación analógica de la legislación de Montes. ¿Cuál será la solución en este caso?

A mi juicio es evidente que se impone la conclusión de la aplicación de este proceso frente al dominio público. Precisamente el ejemplo de los montes, ahora comentado, es revelador: la jurisprudencia sostuvo sin vacilar esta posibilidad, hasta que la ley se vió obligada a prohibirlo expresamente. Esta prohibición expresa en un sector concreto del demanio, inclina a pensar que, en todo los demás, seguirá rigiendo la norma general afirmativa.

Ahora bien, dado que ni la doctrina ni la jurisprudencia se han planteado el problema fuera del ámbito de los montes, es imprescindible fundamentar la afirmación anterior. Y en esta línea, el primer argumento utilizable es el propio texto hipotecario: el art. 41 L.H.

Según este precepto, "las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse por el procedimiento que señalan los párrafos siguientes, contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquéllos derechos o perturben su ejercicio, siempre que por certificación del Registro se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente".

Los términos del artículo son de una rotundidad tal que dejan poco lugar a duda. Pueden ejercitarse por este procedimiento todas las acciones reales procedentes de derechos inscritos. Pueden ejercitarse contra cualquiera, siempre que no tenga título inscrito. En único requisito para ello es acreditar la vigencia del asiento.

Pero además, en este proceso existe una lista de excepciones, que constituye numerus clausus, sobre las cuales puede fundarse la demanda de contradicción, y que aparecen enumeradas más adelante en el mismo precepto. Por supuesto que ninguna de ellas alude al posible carácter de dominio público de la finca. Por ello, debe aplicarse lo que el mismo artículo establece: "cualquiera otra alegación se reservará para el juicio declarativo que corresponda, sin producir el efecto de suspender ni entorpecer el procedimiento que establece este artículo". Toda otra excepción, pues, salvo las taxativamente enumeradas, carecen de vigor para enervar el procedimiento.

Este texto legal se comenta por sí solo. En él aparece, simplemente, la consagración procesal del principio de legitimación, que de otro modo quedaría convertido en una abstracta declaración, sin viabilidad en la práctica. Por ello, así como la presunción del art. 38 se otorgaba a todos los efectos legales, del mismo modo que la norma sustantiva, debe ser interpretada la norma procesal que la desarrolla.

Si se acepta, por tanto, la idea según la cual el art. 41 de la L.H. es el modo de hacer efectivo el principio de legitimación, la argumentación empleada antes para sostener la eficacia defensiva del mismo frente al dominio público, es perfectamente aplicable - ahora, dado que este tema no es más que la cara opuesta del mismo problema anterior.

Y del mismo modo también que al igual que en el caso anterior, a esta solución nos conduce, por último, la especial configuración de la relación básica entre el dominio público y el Registro. Es otra consecuencia más de la desdichada norma del art. 5 del R.H., o mejor, de la desafortunada interpretación que usualmente se le da.

Con una particularidad importante, por lo que a este terreno respecta: y es que ahora existe mucha menos violencia en admitir la prevalencia del Registro frente al demanio. Del mismo modo - que están claramente establecidos en la ley, la acción de oficio de la Administración, la potestad de deslinde, etc., ninguna norma de nuestro ordenamiento establece, como privilegio del demanio, la inmunidad del mismo frente a los ataques ex art. 41 L.H. Por lo cual la dificultad es menor, y cabe concluir, sin esfuerzo, en la aplicación plena de dicho precepto.

Ello, naturalmente, mientras la ley no señale algo en contra. Tal es precisamente el caso de los montes, como antes se vió. En este sentido, los montes son la excepción de la regla. Precisamente la normativa de montes sería, según se apuntó, como un excelente argumento más para confirmar la vigencia, a sensu contrario, del art. 41 L.H.

En conclusión, en vía ofensiva cabe establecer la misma norma que en vía defensiva. La regla general en ambos casos es que en el terreno provisional de la posesión, a salvo siempre de lo que se decida en el juicio ordinario, el Registro ha triunfado sobre el demanio. Quiere decir ello que, para recuperar sus bienes demaniales inscritos, la Administración debe acudir siempre a la vía reivindicatoria. El titular inscrito, por el contrario, tiene a su favor para ello, el art. 41 L.H., que le permite recuperar sus bienes de forma rápida, para después colocarse en la cómoda posición procesal de demandado frente a la Administración reivindicadora. En ambos casos, con las excepciones ya señaladas.

La valoración crítica de este sistema, como en los supuestos anteriores, será diversa también, según el punto de vista previo que se adopte. Como en todo caso, no es sino una consecuencia más del sistema general que venimos tratando, parece conveniente remitirnos al cap. V, donde se intentará una valoración general del problema.

D) CONCLUSION.

El sistema español sobre las incidencias del dominio público en cuanto entra en fricción con inscripciones registrales a favor de particulares, descubre, así, curiosos perfiles, insospechados en un primer estudio general del régimen del demanio. A reserva de lo que en definitiva sucederá en el juicio ordinario de propiedad, ya, de momento, en el terreno provisional del mantenimiento en la posesión surgen consecuencias realmente sorprendentes.

Tal y como se acaba de establecer, desde el momento que entra en liza una inscripción registral, quedan totalmente trastocadas las respectivas posiciones que, de ordinario, ocupan Administración y particular, a la hora de la defensa del patrimonio de aquélla. Y este bouleversement de posiciones tiene su causa inmediata y exclusiva en la institución del Registro de la propiedad.

La inscripción provoca precisamente la desaparición, o mejor, la pérdida de eficacia, de las más genuinas potestades administrativas relativas al demanio: deslinde, acción de oficio, y demás de carácter posesorio. Las facilidades derivadas de esas instituciones se esfuman y no queda más que el penoso camino del juicio civil de reivindicación para salvar el dominio público, juicio civil normal y común, con dos instancias y casación.

En sentido inverso, se registra asimismo una nueva eficacia registral, aún más vejatoria incluso para la Administración: la posible amenaza que supone la vía del proceso del art. 41 L.H. frente al demanio. La fuerza del Registro es tal que no se limita a proporcionar al particular fuerza defensiva, sino que le suministra también un arma formidable en su pugna con la Administración; un proceso rápido y fulminante, que le permite recobrar la posesión del bien, y esperar así, instalado en la agradable posición procesal de demanda-

do, la acción de reivindicación de la Administración. La gravedad de este segundo punto es tal que, como acabamos de ver, en cuanto en una materia con creta se han producido varias sentencias coincidentes, ha sido preciso urgentemente un parche legislativo para remediarla. Lo cual, naturalmente, deja intacto el tema para el resto del dominio público.

De ello se desprende la enorme trascendencia que tiene toda esta materia, en cuanto altera el locus standi de Administración y particular. hasta el punto de que el que aparece investido de privilegios es ahora el titular registral, frente a una Administración - inerte. Sólo en el ámbito procesal reviste el problema una importancia que no puede menos de calificarse de excepcional.

Quizá, sin embargo, no sea lo más destacado de todo ello este cambio del mecanismo procesal ordinario, con toda la importancia que tiene. Es del todo punto imprescindible notar el interés que para la construcción del dominio público tiene la materia ahora examinada. Sirve para descubrir la debilidad de prerrogativas sólidamente afirmadas a través del tiempo por doctrina y jurisprudencia, y, sirve asimismo, para demostrar lo que de apremiante y urgente tiene para el demanio la cuestión registral, y lo necesario de una solución definitiva de la misma.

He aquí, por tanto, un profundo tema de meditación y una muestra más de las consecuencias de la adulteración de un principio, que en su génesis y primeros momentos, fué perfectamente correcto. Cuando en 1.863 la Administración, a la vista de la institución registral que acababa de surgir, ordenó la inscripción de todos sus bienes, con la sola excepción de aquéllos que era evidente no la necesitaban, no se podía sin duda prever las consecuencias que iban

a producirse. Pero lo que en 1.863 era disculpable, resulta hoy totalmente disparatado.

Y en efecto, ni el legislador a través de las sucesivas reformas hipotecarias alteró el principio, sino más bien lo enturbió con la desafortunada reforma de 1.915, ni el mismo legislador a través de las distintas normas sobre el dominio público, consideró oportuno abordar de modo absoluto el problema registral. Tampoco, claro está, existió la más mínima coordinación entre ambos Cuerpos y normas. Los resultados de ello están a la vista.

Tales resultados cabe calificarlos de descorazonadores. Con ello la Administración pierde su envidiable posición privilegiada en relación con el dominio público, al menos en el terreno procesal, y en el de la posesión. Procede ya examinar si esta situación es idéntica en la última instancia: cuando, en el juicio ordinario de reivindicación, se discute el tema final de la propiedad del bien, y con ello, la posible usurpación inicial del dominio público puede quedar definitivamente consolidada.

= = = = =

V. - EFECTOS EN CUANTO A LA PROPIEDAD. -

1. - El supuesto.

El momento decisivo en el que va a cristalizar la contienda entre el dominio público y el Registro de la Propiedad, se produce cuando por fin llega a discutirse la cuestión de la propiedad del bien litigioso. Cuando se trata ya de ver a quién, en definitiva, corresponde la titularidad de la finca: si a la Administración, en concepto de dominio público, o al particular que la tiene inscrita a su favor en el Registro de la Propiedad.

Se comprende a simple vista la fundamental trascendencia del problema presente. Es cierto que el tema de la posesión, por cuanto resuelve la cuestión de momento y por cuanto lleva consigo enormes implicaciones procesales, despierta ya de por sí interés; pero será ahora cuando deba pronunciarse la última palabra y cuando, por fin, podremos saber quién triunfa en última instancia, en la pugna entre estas dos instituciones, defensoras respectivamente del dominio administrativo y de la propiedad privada inmobiliaria.

Por ello, el marco procesal en el que van a discutirse ahora los problemas, será diferente. Antes se trataba de procedimientos rápidos, en los cuales la Administración o el particular intentaban retener o recobrar la posesión, en espera del definitivo juicio. Ahora nos encontramos ya en ese definitivo juicio. En el juicio, en fin, - declarativo ordinario, en el que uno de los dos protagonistas, generalmente la Administración, vencido en el momento provisional, intenta la vía de reivindicación civil.

Creo que de esta manera queda ya precisado el locus standi del problema, tanto en el aspecto procesal como en el sustantivo.

En el terreno procesal, se reconduce al proceso declarativo de reivindicación. La Administración, impotente para recuperar por

sí la posesión del demanio en virtud de la eficacia defensiva del principio de legitimación registral, va a interponer demanda de reivindicación civil para reclamar la propiedad de la finca, y, consiguientemente, la anulación de los asientos registrales. O también, aunque sea menos frecuente, será el titular registral el que ejerce su acción reivindicatoria ante la Administración.

Quiere ello decir que el proceso a seguir será en este caso el civil ordinario, y que, por tanto, la jurisprudencia que ahora interesará analizar, va a ser asimismo la de las salas de lo civil. Lo cual no es óbice para que, en su momento, se recojan decisiones de lo contencioso administrativo, que de algún modo tengan interés en este momento.

En cuanto al aspecto sustantivo, también se ha dicho que el tema fundamental aquí va a ser la propiedad. A quién corresponde la titularidad definitiva del bien en cuestión. Se trata de saber si la posición del particular amparado por la inscripción, resulta ya inatacable, o por el contrario, el bien corresponderá a la Administración pública, local o central, como detentadora del dominio público. Pero también en este caso conviene aclarar algo.

Y es que, desde el punto de vista registral, que ahora interesa, el problema puede alcanzar al total ámbito de la fe pública. Desde luego que casi siempre se va a discutir el llamado efecto positivo de la fe pública registral: el mantenimiento en su adquisición del titular amparado por el artículo 34; pero también interesa el efecto negativo del mismo principio, es decir, el de que lo que no está en los libros registrales, no puede perjudicar al titular secundum tabulas.

Este fué justamente el supuesto de hecho de la S. T. S. (contencioso administrativo) de 18 de junio de 1.964. En ella el T. S. anula un acuerdo municipal que de algún modo llevaba consigo la imposición

de una servidumbre sobre la finca inscrita en el Registro. El T.S. sentará aquí la doctrina fundamental de que no cabe, por vía administrativa, imponer servidumbre contra tabulas, servidumbres que carezcan de apoyo en los libros hipotecarios.

Con lo cual también podemos ya precisar qué carácter debe tener la inscripción registral a nuestros efectos. Sin duda que será necesario que el titular tenga la condición de tercero hipotecario, es decir, que esté protegido por el art. 34 de la L.H. (52). Esta circunstancia, que en el caso anterior era al menos útil, aquí recobra toda su fuerza y vigor. Para que una inscripción proteja frente a una acción reivindicatoria, desde el punto de vista registral, es preciso ~~que~~ sea de las amparadas por el principio de fe pública registral.

Nos limitamos, por tanto, a aquéllos titulares registrales que sean adquirentes de titular inscrito (no, por tanto, inmatriculantes), de buena fe, a título oneroso, y que a su vez hayan inscrito su derecho. En fin, a los llamados terceros hipotecarios. En otro caso, es evidente que no se verán protegidos.

Sin que ello quiera decir precisamente que la falta de la condición de tercero haga siempre que el titular registral se vea inerte. Lo que interesa es que no tendrá una especial protección ex tabulas; el problema ya sería de relación entre el dominio público y Derecho civil general, sin especialidades registrales, que son las que a nosotros corresponde. En este punto, por tanto, es necesario que la inscripción registral reúna todos y cada uno de los requisitos del art. 34 L.H.

Y en cuanto al dominio público, asimismo es insuficiente con que se trate de cualquier parcela del demanio inmobiliario que haya tenido acceso al Registro. También aquí, como en el caso anterior, las zonas tradicionalmente más conflictivas han sido los montes,

las vías pecuarias y la zona marítimo-terrestre, que han provocado el mayor número de resoluciones jurisprudenciales; aunque, como habrá ocasión de ver, no de modo exclusivo. En todo caso, la cuestión se extiende a todas las zonas de nuestro demanio, ya que no tiene su origen en ciertas particularidades de la concreta regulación de algún sector demanial, sino en el sentido general de nuestro dominio público y nuestro Registro de la Propiedad. En este sentido, basta pues, con remitirse a las páginas anteriores (53).

2. - La Jurisprudencia.

Entrando ya, pues, de lleno en nuestro problema, creo que es del máximo interés analizar la abundante jurisprudencia recaída sobre la materia, al igual que en los supuestos anteriores, lo cual sin duda nos dará la clave de la cuestión.

Dentro de la llamada jurisprudencia de conflictos, es de la mayor importancia el R. D. -S. de 4 de septiembre de 1.901, único que afronta la cuestión. Un particular entabla demanda contra otro, pidiendo se le declarara dueño de determinada finca, inscrita en el Registro a su favor y enclavada en la zona marítimo-terrestre. La demanda se dirige contra otro particular, pues, y es de orden típicamente civil.

La cuestión de competencia se promueve, sin embargo, por el Gobernador civil de Santander, quien alude en su favor en carácter demanial de toda la zona marítimo-terrestre. Así planteado el conflicto, se resuelve en favor del Juzgado, y los argumentos fundamentales que emplea el Real Decreto van a ser dos: 1) El dato de que tanto la Ley de Aguas como la de Puertos, afirman la posibilidad de existencia de propiedad privada en las riberas de los ríos y en las marismas; y 2), El hecho fundamental de que los derechos del demandante se apoyan en títulos de orden civil, en concreto, en inscripciones re-

gistrales, los cuales crearon un estado de cosas, anterior a la Ley de Aguas y a la de Puertos, estado que dichas leyes han declarado que debe respetarse.

Importa destacar esta decisión, en cuanto va a significar la afirmación de la prevalencia del Registro ante parcelas de dominio público. El problema, desde luego, aparece involucrado con la vieja cuestión de la propiedad privada en la zona marítimo-terrestre. Pero, convenientemente separado de ello, la resolución es reveladora: las inscripciones registrales amparan los derechos que las mismas proclaman, y, frente a ellos, son ineficaces cualesquiera declaración de demanialidad pública. Por más que en el presente caso, como en general en todos los relativos a la zona marítimo-terrestre, sea un excelente apoyo el hecho de que la misma Ley de Puertos venga a admitir la existencia de propiedad privada.

También en la jurisprudencia de las salas de lo contencioso-administrativo de nuestro T.S. pueden encontrarse sentencias dignas de reflexión y de comentario. Y es digno de notarse asimismo que, en sus comienzos, la jurisprudencia se muestra ambigua y fluctuante, para más adelante inclinarse de modo decidido en favor del Registro. En concreto, las dos sentencias más antiguas que conozco, son precisamente, contradictorias entre sí.

La dirección favorable al Registro empieza ya con la vieja S. de 22 de junio de 1.899 (ponente: Cayo López), la cual confirma la Sentencia del Tribunal Provincial de Avila, de 22 de diciembre de 1.898, aceptando de modo íntegro sus consideraciones.

El litigio surge así: el 23 de enero de 1.885, el Gobernador civil excluye, a instancias de un particular, ciertos montes, del Catálogo, de los de Utilidad pública. El abogado del Estado presenta demanda contra este acuerdo, demanda que es rechazada en la citada sentencia por el Tribunal provincial.

El razonamiento de este Tribunal, que será aceptado íntegramente por el Supremo, niega que tales montes puedan considerarse montes públicos. En primer lugar, porque no se trata de verdaderos montes. También, porque el particular demandado había venido figurando como dueño, teniendo amillarado a su nombre y pagada, la contribución, y constando asimismo incritas en el Registro a su nombre.

Orientación completamente opuesta se observa en la S. T. S. de 8 de julio de 1.902 (ponente:González Blanco). Un monte público catalogado había sido vendido por el Estado, como bien nacional. El comprador a su vez lo había transmitido a un tercero, quién había inscrito su derecho en el Registro (no se indica si con buena fe o sin ella). En tal situación, la Dirección General de Propiedades revoca la venta. Presentado recurso contra dicho acto por el titular registral, se desestima, y por último, el T.S. mantiene la revocación.

La premisa de la que parte nuestro T.S. para llegar a su fallo es ésta: El Estado no pudo, en ningún caso, vender aquella finca a Don L.R., sin infringir las leyes de 24 de mayo de 1.863 y de 30 de agosto de 1.896, leyes que, por razones de utilidad pública, prohíben la enajenación de montes. Por ello, la primitiva enajenación de la finca adolece de un vicio esencial de nulidad.

También debe reputarse totalmente nula, por la misma razón, la posterior venta, y su inscripción en el Registro. Son asimismo actos nulos de pleno derecho, y esa nulidad no ha podido convalidarse por el transcurso del tiempo, ni por la inscripción.

Estas dos iniciales sentencias son la mejor muestra de las vacilaciones de nuestro T.S. Desde luego, la segunda de ellas es la que se enfrenta con el problema de modo directo, mientras que la cuestión registral, en la primera, surge sólo de modo incidental y

secundario. Por ello es la S. de 1.902 más importante, por cuanto además constituye un excelente fundamento a la tesis de ciertos autores, que más adelante se examinará. Por ello sorprende aún más el que de ordinario no sea citada por la doctrina.

La doctrina de esta sentencia de 1.902, va a encontrar ocasiones de ser corroborada por el T.S. No muchas, por la razón procesal apuntada de que el problema que tratamos encuentra su acomodo procesal de ordinario en la jurisdicción civil. Sin embargo, cabe señalar en concreto en este sentido:

La sentencia de 11 de junio de 1.948, ya citada, y relativa a un supuesto de vías pecuarias. El T.S. indica en esta sentencia que los bienes de dominio público, entre ellos las vías pecuarias, no necesitan inscripción alguna y son imprescriptibles. Asimismo, que a la expresión registral "libre de cargas" no puede dársele un excesivo alcance, de modo que invada el ámbito jurisdiccional administrativo. Dicha frase debe interpretarse en el sentido de referida a cargas de Derecho privado, sin incluir las de carácter público.

También en la materia de vías pecuarias, otro grupo de sentencias, como las de 19 de noviembre de 1.956, 18 de abril de 1.956, 11 de octubre de 1.957 y 14 de junio de 1.958, declaran la ineficacia de la inscripción para obtener usurpaciones de dominio público. La última de las sentencias citadas, que viene a resumir la doctrina jurisprudencial contenida en las anteriores, señala tajantemente que en ningún caso pueden legitimarse usurpaciones realizadas sobre vías pecuarias, y ello, aunque dichas usurpaciones hayan tenido acceso al Registro. No es difícil así, identificar dicho de modo indudable, cuál ha sido el origen del art. 1º de la reciente Ley de -- Vías Pecuarias, de 27 de junio de 1.974.

Sin embargo, quizá sean más numerosas y decisivas las senten-

cias dictadas en sentido contrario, que podemos clasificar en dos grupos. El primero comprensivo de aquéllas que, en materia de vías pecuarias, y en contradicción directa con las últimamente citadas, admite francamente las "usurpaciones" realizadas al amparo de inscripciones registrales. Así, ya la sentencia de 24 de abril de 1.948, señaló que la certificación registral acreditaba que las pretendidas vías pecuarias, no eran tales, sino servidumbres de paso para ganados. Después, las de 4 de mayo de 1.959 y 12 de junio de 1.959, acogerán la fuerza de las adquisiciones realizadas al amparo del art. 34 L.H. sobre vías pecuarias, doctrina que acogerán y reiterarán las de 6 de marzo de 1.961 y 28 de noviembre de 1.961 y que culminarán con la importante S. de 10 de noviembre de 1.962 que contempló el famoso caso del Veredón de Morales (54).

Del mismo modo, aunque de forma quizá incidental, cabe apuntar en la misma línea, todas aquellas sentencias que han admitido la existencia de propiedad privada en la llamada zona marítimo-terrestre. Entre ellas las de 18 de junio de 1.965, 19 de junio de 1.967 (55), 5 de noviembre de 1.967 y 25 de noviembre de 1.972. Ciertamente que el principal problema tratado en estas decisiones, fué simplemente la armonización de los distintos artículos de la Ley de Puertos, pero el dato de la inscripción fué decisivo para llegar al fallo, como puede verse por la simple lectura de la primera de las sentencias citadas, sin duda la más explícita y mejor fundada de todas.

Del examen de la jurisprudencia contenciosoadministrativa que se acaba de citar, no parece que quepa obtener conclusiones decisivas en orden a lo que ahora interesa. De una parte porque, como se ve, no ofrece un panorama ni mucho menos unánime. Pero, fundamentalmente, por no suscitarse la cuestión en sus adecuados términos. En la mayoría de las decisiones, en efecto, se discute el tema de modo incidental. No se examinan las condiciones del titula

inscrito, la eficacia del Registro frente al dominio público, etc. En definitiva, no se fundamenta el fallo de modo suficiente. Lo cual no quiere decir, claro está, que carezcan de importancia; ello se deduce de su simple cita.

Va a ser, como se dijo, en las sentencias de lo civil, de nuestro T.S., donde la jurisprudencia va a plantear y resolver el problema que estamos tratando. El estudio de la misma no es fácil: el dato de que no ha seguido una línea clara en todos los casos, lo poco estudiado de la misma, la oscuridad de muchas sentencias y otros factores, hacen que la labor de clasificar y sistematizar la doctrina jurisprudencial contenida en un medio centenar de sentencias, sea especialmente ardua.

En este sentido pueden, ante todo, citarse un buen número de decisiones jurisprudenciales, en las que, en realidad, no llega a discutirse la cuestión, tal como aquí se plantea. Ello bien por razones procesales, por el defectuoso modo de suscitarse los hechos, o por razones que, en todo caso, desconozco. Por lo cual no cabría citar estas sentencias, ni en pro, ni en contra, de ninguna solución.

Así, por ejemplo, la S. de 17 de diciembre de 1.864, se limita a establecer la imprescriptibilidad, en general, de los bienes comunales. Y del mismo modo, la de 9 de abril de 1.870 afirma lo mismo en relación con una vía pública (calle)... Más cercana a nuestro problema se halla la S. de 3 de junio de 1.873, en un pleito en el que se ventilaba la propiedad de las riberas de un río; pero, a pesar de fallarse a favor del particular frente a la Administración, indudablemente la ratio decidendi de la decisión, no fué el aspecto registral.

Mucho más importancia ofrece la Sentencia de 14 de octubre de 1.882, de la que fué ponente el conocido MANRESA. El litigio vers

sobre una plaza pública de cierta ciudad, que figuraba inscrita en el Registro a favor de un particular. El Ayuntamiento correspondiente entabla demanda solicitando la cancelación del asiento, a lo que se opone el presunto propietario; demanda que acaba triunfando en el T.S.

En contra de lo que pudiera parecer, esta sentencia no puede calificarse de definitiva. Más bien podría adscribirse en la línea favorable al Registro frente al demanio. Porque, el T.S. no discute la cuestión de si el demanio puede o no inscribirse, y cuáles serían en ese caso los efectos de la inscripción. La demanialidad de la plaza, alegada por el Ayuntamiento, no es factor decisivo en el fallo, sino que lo es la prescripción. Aunque el titular registral en principio no debe considerarse propietario, en el caso de autos, el Supremo estima que el Ayuntamiento, por vía de prescripción contra tabulas, había llegado a adquirir el dominio de la plaza. Con lo que la cuestión se resuelve en los términos del más puro y correcto Derecho Hipotecario, sin que llegue a examinarse el carácter de dominio público de la plaza objeto de litigio.

Tampoco en la S. de 20 de marzo de 1.897, relativa a una parcela inscrita a nombre de un particular y situada en la zona marítimo-terrestre, se aborda directamente nuestro problema. De igual modo, la S. de 23 de noviembre de 1.931, recayente sobre un edificio inscrito, que al parecer había sido edificado ocupando la vía pública; pese a acogerse en el fallo la demanda municipal, nuestro problema no se trata en forma decisiva, en los considerandos.

En la S. de 28 de noviembre de 1.940, asimismo se rechaza la reivindicación intentada, de un monte, inscrito en el Registro; pero ello sólo porque no se probó en la forma debida, que la finca en cuestión, se hallase enclavada, de hecho, en un monte. Otra excelente ocasión de discutirse nuestro tema, tuvo la S. de 19 de

noviembre de 1.953, en la que se discutía la propiedad del cauce de un río; también aquí, si bien el T.S. declaró la demanialidad, lo hizo porque la certificación registral obrante en autos, demostraba que los datos de la inscripción eran confusos y ambiguos.

En la jurisprudencia más reciente, cabe citar en el mismo sentido, la S. de 20 de febrero de 1.962, cuyo fundamente decisorio fueron sólo motivos procesales, al igual que en la de 25 de junio de 1.968, y también, en fin, la de 22 de enero de 1.974, en relación esta última, con una acción reivindicatoria entablada por la Administración, sobre una parcela en la zona marítimo-terrestre. Por su parte, la S. de 21 de octubre de 1.964, tampoco resulta útil, por no surgir el aspecto registral del problema; ni la de 29 de septiembre de 1.966, porque en ella, el litigio se planteó en términos del más puro Derecho Civil, sin que saliera a relucir la demanialidad de la finca.

Pese a tanta ocasión desperdiciada, no han faltado decisiones jurisprudenciales en las que el problema de la eficacia del Registro frente a la reivindicación de zonas del demanio, haya sido planteado. Pero tampoco en este caso puede calificarse de unánime esta jurisprudencia, a pesar de que a veces se haya afirmado lo contrario. Un estudio matizado de las distintas sentencias de lo civil del T.S., nos lleva a la inicial afirmación de la radical contradicción entre distintos grupos de las mismas. Grupos que paso a exponer:

Comienza el T.S. la línea jurisprudencial que dará preferencia a la inscripción frente al demanio, en la S. de 5 de diciembre de 1.874 (Ponente: Muro), que discute la propiedad de unas marismas, cuyo carácter privado afirma precisamente con base a la inscripción registral de las mismas. El fallo resulta, sin duda, endeble en cuanto a la base doctrinal de sus considerandos, pero su claridad es palmaria.

En la S. de 11 de junio de 1.887 (ponente: Sandoval), nuestro más alto Tribunal declara no haber lugar a la acción reivindicatoria entablada por la Administración, sobre un monte, inscrito en el Registro. Dos son las razones aducidas para ello: la inscripción registral, en sí, y la prescripción por el particular propietario. Idéntico resultado se obtiene en las Ss. de 10 de febrero de 1.888 y 30 de noviembre de 1.889; pero téngase en cuenta que en ambas, el T.S. afirma que los montes públicos tienen carácter de bienes patrimoniales de la Administración, no de bienes demaniales.

En el caso resuelto por la S. de 23 de febrero de 1.895, fué el particular el que interpuso, frente a una Diputación, acción reivindicatoria de terrenos inscritos a su nombre en el Registro. Este último dato -la inscripción- hace que la demanda sea acogida. También en este sentido, la S. de 22 de junio de 1.914 (ponente: Covián), declara no haber lugar a la reivindicación estatal de un muelle, inscrito en el Registro, pese a haberse demostrado la utilización del mismo para un servicio público. La S. de 23 de octubre de 1.918, sobre montes, sigue idéntica orientación.

Una especial consideración, dentro de esta dirección, merece la muy importante sentencia de 8 de mayo de 1.923 (ponente: del Valle). En ella se establece por primera vez, de modo claro, la ineficacia de la reivindicación administrativa de parcelas de la zona marítimo-terrestre, inscritas a favor de particulares, siendo de particular relevancia porque el punto básico del razonar jurisprudencial va a constituirlo ya la inscripción en el Registro y sus peculiares efectos.

En la Sentencia de 28 de enero de 1.961 se desestima la demanda de un Ayuntamiento, contra el titular inscrito, de una finca, pese a que la Corporación alegaba que se trataba de un camino vecinal y por ende, de dominio público. A su vez, la S. de 9 de di--

ciembre de 1.961, declara haber lugar a la demanda de reivindicación de un particular, de un monte inscrito, que había sido usurpado por la Administración al practicar el deslinde; también ahora va a ser la inscripción la razón decisoria del fallo.

La jurisprudencia más reciente conoce asimismo abundantes supuestos que pueden incluirse dentro de esta tendencia que ahora analizamos. Muy conocida es la de 1 de diciembre de 1.966 (56)(Ponente: Tutor), que vino a desestimar la reivindicación administrativa de una finca sita en la zona marítimo-terrestre, y en la que la inscripción registral jugó un papel decisivo. La S. de 22 de junio de 1.967 rechaza, asimismo, la reivindicación, por parte de la Administración, de fincas inscritas, siendo curioso el que, prácticamente viene a admitir que el dominio público es susceptible de prescripción.

En las Ss. de 25 de junio de 1.968 y 7 de octubre de 1.968, se sigue también la misma orientación, aunque la primera de ellas resulte escasamente útil a nuestros efectos. También, la de 19 de febrero de 1.971 rechazó, la reivindicación de un ejido (solar), por parte de un Ayuntamiento, dada la inscripción del mismo a favor de un particular, y el mismo criterio seguirá la de 16 de octubre de 1.971, que versa sobre montes.

Por último, es de citar la asimismo importante S. de 2 de febrero de 1.974 (Ponente: Prieto). En ella se rechaza la acción reivindicatoria interpuesta por la Administración del Estado, sobre terrenos incluidos en la zona marítimo-terrestre, y en ella es, asimismo, - factor determinante, entre otros, la inscripción registral.

Ahora bien, pese a la rotundidad con que las anteriores decisiones parecen prejuzgar la cuestión, no es menos cierto que, en otros varios supuestos, el Tribunal Supremo va a seguir decididamente, la tesis opuesta, por diversas razones. Y en este sentido cabe citar ahora:

En primer lugar, la S. de 22 de enero de 1.883 (ponente: Fernández Palma), recayente en un pleito sobre la propiedad de una plaza pública, inscrita en el Registro a favor de persona privada. El T.S., tras razonar detenidamente el carácter demanial de la vía pública, a través de diversos textos de las Partidas, declara que dicha plaza, como de dominio público, pertenece al Ayuntamiento.

De la lectura de los hechos probados se desprende, sin embargo, que el particular tenía inscrita a su favor la plaza, extremo que acreditó con la oportuna certificación, y alegaba precisamente la fuerza derivada de su inscripción. Es de resaltar cómo esta alegación no fué, ni siquiera, aludida en los considerandos de la sentencia: la única razón viable es que el Tribunal Supremo diera por descontada la impotencia de la inscripción, para enervar el dominio público.

La misma línea se observa en la S. de 11 de junio de 1.890. La Administración del Estado pide la cancelación de, la inscripción registral de un castillo, que figuraba en los libros como de propiedad particular. Asimismo declara nuestra más Alta Magistratura, que el bien tiene naturaleza demanial y que, por tanto, nunca podía haber adquirido su dominio el particular, sino el uso simple del mismo, sin que la inscripción baste para acreditar lo contrario.

Más interés jurídico tiene la S. de 31 de enero de 1.896 (ponente: Gullón), relativa asimismo a una parcela de la vía pública, que había tenido acceso al Registro, inscribiéndose a favor de un particular. Triunfa la demanda entablada por el Ayuntamiento, pese a la inscripción.

Debe subrayarse inmediatamente que el razonamiento del T.S., fué impecable, desde el punto de vista hipotecario. En el caso de autos, el titular registral carecía de la condición de tercero hipotecario. En tal caso, enseña el T.S., la inscripción no puede protegerle, ya que la misma no convalida los actos nulos. Solución enteramente correcta, pues, como se dijo, en este terreno, sólo el amparado por

el art. 34 L.H. merece la protección registral.

Quizá, entre todas las sentencias encuadrables en esta dirección, la más expresiva sea la ya citada, de 22 de diciembre de 1.906, ponente de la cual fué Federico Monsalve, y que resolvió el pleito entre un particular y el Ayuntamiento de Astigarraga (Navarra), surgido acerca de la propiedad de un camino público, inscrito en el Registro a favor del primero. Planteada la cuestión, el particular opone a la Administración municipal, los efectos de la inscripción en el Registro, pero el T.S. falla a favor de aquélla.

El razonamiento del Supremo está en la línea más rotundamente negativa; según él, dados los términos del R.D. de 1.864, el dominio público no está sujeto a la norma hipotecaria; son inaplicables los principios y normas registrales al demanio, por hallarse éste exento del ámbito registral. Con ello queda la vía libre para la absoluta protección del dominio público.

Es, desde luego, la sentencia más definitiva de las dictadas en este sentido. Aquí la cuestión se aborda de frente, sin paliativos; se acude además para su resolución, al lugar adecuado; al R.D. de 1.864, que es el que regula la relación entre el dominio público y el Registro. Puede criticarse el fallo, en virtud de la posición que en definitiva se mantenga sobre el problema, pero no se puede dejar de reconocer que el enfoque del mismo se hace con la mejor técnica.

Es asimismo digna de citarse la S. de 9 de enero de 1.962, que no admitió la reivindicación entablada por un particular, titular inscrito, de un monte catalogado; también aquí, la razón fundamental fué el hecho de que el demandante carecía de la condición de tercero hipotecario, doctrina seguida en su totalidad por

la S. de 31 de marzo de 1.969, también en materia de montes.

En fin, tienen interés las Ss. de 11 de noviembre de 1.969, 28 de noviembre de 1.973 y 3 de diciembre de 1.973. La primera de ellas (ponente Lojo Tato), contempla la reivindicación por parte de la Administración, de unas islas marítimas, inscritas a favor de particulares, reivindicación que admite. Por la fundamental razón, tantas veces citada, de carecer los particulares de la condición de terceros, y asimismo por la imposibilidad de los mismos de usucapir secundum tabulas.

En la de 28 de noviembre de 1.973 (ponente: González-Alegre) se discutió la acción reivindicatoria de la Administración del Estado, de una parcela enclavada en la zona marítimo-terrestre, e inscrita a favor de particulares. La reivindicación prospera, - siendo ineficaz la inscripción para proteger al particular: no estando éste amparado por el art. 34 de la L.H., el 38 de la misma ley no es suficiente para permitirle, en definitiva, usurpar un bien de dominio público, y, como tal, extra commercium e imprescriptible.

Por último, la S. de 3 de diciembre de 1.973, cuya ponencia correspondió al mismo magistrado que la anterior, versó sobre la propiedad del Monasterio de San Pedro de Roda, que se hallaba enclavado en una finca de propiedad particular e inscrita en el Registro. La Administración lo reivindica, alegando fundamentalmente su carácter de bien demanial, y su demanda es acogida por el T.S. Es cierto, sin embargo, que toda la argumentación del T.S. para destruir la eficacia de la inscripción, va dirigida a anular el art. 38 de la L.H., no citándose para nada el 34, - aunque no se señala expresamente que en aquél caso concreto el particular fuese o no tercero. Cierra este grupo, en fin, la S. de 3 de junio de 1.974.

3. - Crítica de la doctrina jurisprudencial.

Si intentamos ahora extraer consecuencias de carácter general de este piélago de resoluciones jurisprudenciales, parece que pueden sentarse como indiscutidas, las siguientes:

Ante todo, la falta de una línea segura y clara. En contra de lo que a veces se ha afirmado, nuestra jurisprudencia sobre este tema, no es ni mucho menos unánime. Y no solamente por la diversidad de los supuestos de hecho surgidos, sino incluso por la doctrina contradictoria sentada para supuestos análogos. Un examen comparativo, p. ej. de las citadas Ss. de 22 de diciembre de 1.906 y de 8 de mayo de 1.923, basta para comprobar la veracidad de este aserto.

Debe asimismo tenerse en cuenta que parece predominar en toda esta jurisprudencia, una orientación claramente favorable al mantenimiento de la eficacia de la inscripción registral frente al demanio. Ello se deriva, no tanto, del número de sentencias dictadas en uno y otro sentido, sino de los razonamientos jurídicos que se encuentran en los considerandos de todas: Creo, en efecto, que la única ocasión en que nuestro T.S., en su sala de lo civil, ha mantenido, con todas sus consecuencias, la tesis opuesta, fué en la citada S. de 1.906. En todas las demás, la argumentación empleada para llegar al fallo, fué congruente en todo con las normas hipotecarias; en la mayoría de los casos, según se ha dicho, el titular registral carecía de la condición de tercero. Y esta condición es elemento indispensable para que, en esta esfera, pueda gozarse de la protección del art. 34 L.H. y con ello pueda valer la inscripción frente a la reivindicación de la Administración.

Con la aludida excepción de la S. de 1.906, nuestro T.S. da, pues, beligerancia al asiento registral. Para ello no son necesarios

grandes excursus lógicos: bastar una reflexión directa sobre nuestras más importantes normas hipotecarias, y, en especial, sobre lo que dispone el art. 34 de la l.h.: siempre que alguien adquiere de titular inscrito, a título oneroso y de buena fe, e inscribe su derecho será mantenido en su adquisición.

La posición de la S. de 1.906, y en general de la jurisprudencia contraria a esta idea, se funda evidentemente en la errónea interpretación, antes denunciada, del art. 5 del R.H. y en sus precedentes, desde el R.D. de 1.864. Se parte de la base de que dichas normas prohíben la inscripción del demanio: con ello, claro está, se piensa que el dominio público es ajeno al juego de la mecánica registral: no puede hablarse respecto de él de legitimación, ni de fe pública, ni, en fin, de cualquier principio hipotecario. Consecuencia: es inmune a la acción del Registro.

Parece, por el contrario, más atinada la posición contraria: el demanio se halla dispensado de inscripción, pero tiene acceso a él. Si así se piensa, es evidente que, en principio (y después se matizará este en principio), tienen aplicación las normas hipotecarias comunes, y en lo que ahora importa, la fe pública registral. Obsérvese además que la S. de 1.906 se dicta antes de 1.915; es decir, bajo un periodo de vigencia del R.D. de 1.864: si bien hoy, por la desafortunada redacción del R.H. puede pensarse en la existencia de una prohibición legal, de inscribir el demanio, es evidente, en 1.864 era cierto que regía la norma contraria. Por ello, la S. no partió directamente de la norma, sino de la interpretación desfiguradora de la misma, que ya por aquella época dieron GALINDO Y ESCOSURA, cuya influencia doctrinal en el fallo, me parece evidente.

4). - La doctrina de los autores.

Si aceptamos pues. en conclusión provisional, que la idea de la jurisprudencia es la inatacabilidad del titular inscrito, tercero regis-

tral, por parte de la Administración, forzoso es indagar cuál ha sido la postura de la doctrina ante este problema.

Es de apuntar ante todo que, en ciertos autores, existe una tendencia general a, de acuerdo con la jurisprudencia, sostener la eficacia general del Registro frente al dominio público. De un modo más bien intuitivo, y sin duda influídos por el peso de las decisiones jurisprudenciales citadas, se afirma que nuestro dominio público admite en contra, los efectos dimanantes de ciertas inscripciones registrales (57). Todo ello, como digo, sin precisar más y sin una fundamentación expresa, de su postura.

Esta posición acrítica puede detectarse también en otros, que, sin embargo, mantienen la misma opinión, pero de un modo ya concreto y tajante (58). A la vista simplemente de los textos legales básicos de la L. H., llegan a esta opinión, que se formula también de modo apodíctico, quizá porque piensen que por lo evidente del problema y por la consagración jurisprudencial, no necesita especial fundamento.

Naturalmente que se da también la tesis opuesta, que cuenta en España con bastantes defensores. De modo general la mantiene CLAVERO AREVALO (59), y sus seguidores (60), habiendo sido opuesta de modo completo por FORNESA RIBO (61).

a)- La fórmula genérica.

Parte CLAVERO de la misma idea que vimos tomaba como base la S. citada de 1.906: la de la imposibilidad legal de que el dominio público tenga acceso al Registro. "Este carácter extrarregistral de los bienes de dominio público - dice - determina que para los mismos no puedan jugar los principios hipotecarios, que sólo tienen validez para los bienes que tienen acceso al Registro. De la misma manera que los principios hipotecarios no juegan para los bie-

nes muebles, tampoco juegan para los inmuebles que están exceptuados del Registro. De esta manera, siendo el principio de la fe pública registral un principio hipotecario, no puede jugar en contra de la inalienabilidad del dominio público, porque estos bienes están exceptuados del Registro de la Propiedad" (62).

Esta larga cita permite, creo, sostener que la idea de CLAVERO es ésta: El dominio público tiene prohibido su acceso al Registro (Premisa mayor); es decir, que los principios hipotecarios no juegan respecto de estos bienes, como tampoco, p.ej., de los muebles (Premisa menor); luego, los principios hipotecarios, y entre ellos el de la fe pública, no juegan en relación con el demanio. Lo cual, como ya se dijo, de un modo más burdo e impreciso, desde luego, había sido sustentado por la repetida S.T.S., civil, de 1.906 que, por cierto, no es citada por CLAVERO, ni por sus seguidores, pese al excelente apoyo que supone para su tesis.

La consecuencia lógica de esta idea central, naturalmente, va a ser la nulidad de las inscripciones del dominio público. Cuando un bien demanial llega al Registro, se trata de una inscripción nula, carente de efectos. "El problema se plantea -sigue diciendo CLAVERO- cuando los bienes de dominio público, no obstante lo establecido en el art. 5 del R.H., han tenido acceso al Registro y se han immatriculados. Creemos que en tales casos procede la misma solución, por cuanto se tratará en todo caso de una immatriculación y posteriores inscripciones indebidas, que no constituyen por sí mismas desafectación del dominio público. Los bienes de dominio público, aun cuando estuvieren immatriculados en el Registro, continúan siendo de dominio público, lo que determina, a los efectos de la buena fe, una publicidad demanial, superior a la patrimonial que pudiera sugerir la inscripción registral" (63).

Este corolario lógico de la postura de CLAVERO, así como la idea matriz del mismo, adolecen de un profundo error, a mi juicio, en la misma base del razonamiento: la naturaleza de la relación entre el dominio público y el Registro de la Propiedad. Partiendo de esta noción clave, toda la construcción de CLAVERO es impecable; si, en efecto, el demanio tiene prohibido su acceso al Registro, si este acceso se verifica, es indudable que las correspondientes inscripciones serán nulas (indebidas, dice CLAVERO), y asimismo es indudable que ningún principio hipotecario, en especial la fé pública registral, podría ser aducido en contra de la efectividad del dominio público.

Ya habrá podido adivinarse, tras todo lo antes dicho, que aquí se parte de la tesis opuesta: el dominio público tiene acceso, en general, al Registro, si bien está dispensado de inscripción, por las razones arriba apuntadas. Si la naturaleza de esta exclusión es una simple dispensa, y no una prohibición, todo el razonamiento -construido se derrumba. No cabrá sostener la nulidad presunta de las inscripciones, y habrá que afirmar, en línea de principio, la aplicabilidad al demanio inscrito, de los principios hipotecarios, en especial del de fe pública registral, que ahora tratamos.

b) - La fórmula específica.

Sin embargo, el autor que ha defendido esta misma posición de modo más detallado y completo, ha sido, sin duda, FORNESA RIBO (64). En relación solamente, es cierto, con una parcela concreta del dominio público: la zona marítimo-terrestre, pero cuyas conclusiones, sin duda, no habría inconveniente en trasplantarlas a un plano más general.

a) Parte FORNESA de una distinción correcta: la eficacia frente al demanio, del principio de legitimación, ya vista, y la eficacia de la

fe pública registral (65). Ciñéndonos ya al segundo aspecto, único que en este momento interesa, cree este autor que aunque a primera vista pudiérase creer que la amplia protección del Instituto hipotecario ampara tales adquisiciones en perjuicio de los derechos de la Administración y del interés general, existen argumentos que desvirtúan esta primera impresión. Argumentos que expuestos por el mismo orden que los cita el autorm serían los siguientes (66):

1. La eficacia hipotecaria sólo puede desarrollarse frente a otros derechos que fueran susceptibles de inscripción; y, en este caso, al estar excluidos de la inscripción en el Registro los bienes de dominio público, no puede pretenderse que la Administración resulte perjudicada por la existencia de una situación registral a la que los bienes afectados y de acuerdo con su propia naturaleza, no tendrían acceso.

Debe recordarse, para la mejor comprensión de este raciocinio, que, páginas atrás (67), había sostenido FORNESA, citando en su apoyo a ROCA SASTRE, Jerónimo GONZALEZ y GARRIDO FALLA, la exclusión por vía de prohibición legal, del demanio del ámbito del Registro. Con ello se está manejando el argumento, tantas veces traído y llevado, y ya antes criticado, de la imposibilidad de inscripción. Como antes se dijo, desde el momento en que el demanio está simplemente dispensado de inscribir, toda la estructura del razonar citado, cae por su misma base.

Pero es que además, el autor ofrece otras consideraciones en apoyo de su postura:

2. Siendo la buena fe un desconocimiento de las causas de nulidad que existen sobre una determinada adquisición, difícilmente puede pretender reunir este requisito el adquirente de parcelas de la zona marítimo-terrestre, el cual, en el momento de su adquisición,

por la propia naturaleza de los terrenos adquiridos, por su situación y por su colindancia con la zona marítimo-terrestre, conoció, o pudo fácilmente conocer, la clase del bien adquirido, su condición de dominio público, la inalienabilidad que le caracteriza, y, consiguientemente, la nulidad de su adquisición.

Parece realmente excesivo entender, como el autor cree, que por fuerza, cualquier adquirente de un bien de dominio público, tenga que ser de mala fe. Desde luego que, en otras zonas demaniales distintas de la que FORNESA trata, es insostenible la idea. También puede admitirse que la situación de la zona marítimo-terrestre pueda ser un excelente indicio para sospechar un estado de mala fe, pero nada autoriza a pensar que por fuerza y en todos los casos, tenga que desaparecer la buena fe, máxime si tenemos en cuenta que la finca aparece inscrita y el adquirente ha podido razonablemente confiar en el contenido del Registro, que se presume exacto y válido, al realizar su adquisición.

Habría, por tanto, que indagar en cada caso concreto, la buena o mala fe del titular. Será más o menos fácil la demostración de ésta, según la zona del demanio de que se trate; pero no puede establecerse, a modo de regla general, una presunción iuris et de iure de mala fe en cualquier adquirente, según el Registro de un bien de dominio público, y mucho menos en la zona marítimo-terrestre, dada la posibilidad admitida por la ley, de la existencia de enclaves de propiedad particular.

3. Maneja a continuación FORNESA otro argumento ya antes aludido: el de que el Registro de la Propiedad no extiende el principio protector de la fe pública registral, a los datos registrales de mero hecho, quedando fuera de la misma el soporte físico del derecho real, incluso la existencia misma de la finca immatriculada.

Con lo cual, aunque fuera registralmente protegible el derecho inscrito, a la repetida finca se le atribuiría una superficie cero, o sea, una inexistencia total desde el punto de vista fáctico.

Es cierto que estamos ante un argumento válido en principio, y que, como vimos, ha sido recogido por la jurisprudencia. Sin embargo, dos consideraciones distintas pueden oponérsele; ante todo, que con ello se sigue solamente la opinión registral mayoritaria (J. GONZALEZ ROCA), debiendo advertirse que no es ni mucho menos unánime la tesis según la cual los elementos fácticos de las inscripciones, están exceptuados de la protección registral (68), por lo que resulta peligroso acogerla como base para sustentar una opinión tajante.

Pero incluso aceptando la idea fundamental, no puede interpretarse de modo que el soporte físico de los derechos inscritos desaparezca. Es evidente que, p. ej. si en la descripción de una finca inscrita figura una cabida de 50 hectáreas, puede admitirse que, en la realidad no cuente más que con 45, sin que pueda mantenerse a ultranza la acción del Registro sobre toda la superficie inscrita. Cabe incluso que una finca inscrita, en casos excepcionales, no tenga correlativo en la realidad, por razones fácticas. Pero lo que aquí se quiere decir es que tal finca no existe por razones jurídicas: por el carácter demanial de la misma, con lo que no es válida la causa alegada.

Aquí estamos ante una finca registral, plenamente identificada en la realidad: coinciden los libros hipotecarios y el mundo de los hechos. La finca real es la misma que se describe en el Registro. Con ello inmediatamente recobra su fuerza la fe pública registral, y cualquier razón jurídica no puede ampararse en la excepción que comentamos.

4. Se apunta también que, en el caso que tratamos, la causa de la nulidad de la transmisión siempre constará en el Registro (art. 37 L.H.), por la propia descripción de la finca. Cosa que es de todo punto inadmisibile: para que en efecto fuera nula, debería constar en el Registro la demanialidad de la finca, bien en el fondo de la inscripción, bien por nota marginal (art. 6 R.H.), con lo que se haría ineficaz la transmisión. Pero, por el mero hecho de decir que la finca "linda con el mar" o "con la playa", no se adivina bien en qué medida puede sospecharse que la posible transmisión vaya a resultar nula.

5. Por último, señala FORNESA, apoyándose en ROCAS SASTRE (como hace a lo largo de todo su trabajo), la existencia de límites institucionales de la propiedad privada, razón cuya endeblez es ya evidente por sí misma. Basta con observar que no estamos ante una limitación de la propiedad privada por razón de interés público, sino que pugnan dos "formas de propiedad": la particularidad, amparada por el Registro, y la pública, demanial y protegida por un régimen jurídicoadministrativo propio, distinto del privado, y precisamente el problema está en resolver la contradicción entre ambas.

No resultan, por todo lo expuesto, convincentes las razones aducidas por este autor en su, por otra parte interesante y valioso, trabajo citado. Tiene, sin embargo, un evidente mérito: el haber tratado de enervar la fuerza de la inscripción en base a razones extraídas del propio ordenamiento hipotecario, aunque, como vemos, no resulten satisfactorias. Pero es cierto que el camino a seguir, en esta línea, consiste en intentar extraer la solución desde el propio Derecho Hipotecario. Las enfáticas declaraciones administrativas de privilegios, una vez más, se revelan totalmente inermes, y cobra fuerza la idea de que la mejor protección del

dominio público hay que buscarla por otros caminos, al menos por cuanto entra en colisión con el Registro de la Propiedad.

5. - Conclusión: La ostensibilidad como solución.

A la vista de las aportaciones que jurisprudencia y doctrina han hecho sobre el tema, podemos concluir con la afirmación básica siguiente: No se ha dado una explicación satisfactoria del problema de la eficacia de la fe pública registral en relación con el dominio público. Las soluciones ofrecidas no sirven; es necesario por ello buscar la respuesta adecuada por otros derroteros.

?Cuál puede ser esa respuesta adecuada? A mi juicio, la clave del problema es sencilla y puede condensarse en una simple frase: vuelta al sentido de las normas originarias. Es decir, de aquellas oscuras disposiciones administrativas antes citadas y que culminaron en el R.S. de 1.864. En éste, como en tantos otros casos, la investigación histórica se revela como el camino seguro y acertado para la resolución de un problema jurídico, tan vigente y tan actual como el presente.

Para ello es imprescindible recordar aquí la interpretación que en aquellas disposiciones se hizo. Muy brevemente puede condensarse así: Ante el total silencio que la ley hipotecaria de 1.861 guardó al respecto, la Administración comprendió que sus bienes peculiares deberían, para su mejor protección, acogerse al mecanismo registral ordinario, y por ello ordenó, con carácter general, que se inscribieran todos los bienes del Estado y demás Administraciones públicas.

Simplemente se introdujo una excepción a esa obligatoriedad general: la de los bienes que hoy podemos llamar de dominio público, pero que, nótese bien, no coincide con lo que entonces se -

entendía por dominio público. A través de la enumeración de dichos bienes que hace el R.D. citado, se descubre con una nitidez pasmosa, la intención de esas disposiciones. Lo que se excluía del ámbito del Registro, dispensándoles de la obligación general de inscripción, eran ciertos bienes respecto de los cuales nadie podía razonablemente dudar acerca de su carácter público, y que, consiguientemente, en relación con ellos, era superfluo a todas luces, su inscripción.

Ello es lo que constituye el auténtico nervio de la cuestión, bien que dicho nervio esté hoy oscurecido, no sólo por el general descuido del tema, sino por razones legislativas y comentarios doctrinales desafortunados, que ya conocemos. La profunda y última razón de la dispensa de estos bienes, no es otra que la ostensibilidad general que los caracteriza; el hecho de que ellos, por sí, lleven impresa su condición de públicos. En este tipo de bienes, la demanialidad se revela por sí sola; es pública y notoria; tiene por fuerza que herir los sentidos. Así es como nadie puede ignorarla, y así es como es inútil su inscripción en el Registro, porque el asiento registral no puede añadir nada nuevo, ninguna fuerza especial a lo que ya de por sí poseen.

Hemos entrado, a mi juicio, así, en contacto con una categoría jurídica nueva, sobre la cual va a girar el aspecto registral del demanio: la ostensibilidad, o publicidad patente, es decir, publicidad derivada de los hechos. Categoría jurídica que, pese a tener indudables aplicaciones dentro de nuestro derecho positivo, no ha sido aún objeto de un estudio de conjunto, ni siquiera marginalmente.

Por tratarse en realidad de un tema propio de la teoría general del Derecho, forzoso es aquí excusar su tratamiento. Deben, sin embargo, realizarse ciertas precisiones, en relación directa con el problema que nos ocupa, que ayudarán a la mejor comprensión del mismo.

Comenzaremos por un ejemplo práctico, que constituye sin duda el caso más claro de nuestro Derecho positivo de aplicación de la regla de la ostensibilidad: el de las servidumbres aparentes. El aspecto negativo del principio de fe pública registral, como sabemos, lleva como consecuencia la inmunidad del tercero hipotecario frente a gravámenes no inscritos. Una carga en nuestro caso, una servidumbre que no haya accedido a los libros registrales, no puede hacerse valer eficazmente contra el titular registral. Esto es algo, en general, indiscutido.

Sin embargo, la regla anterior no rige en materia de servidumbres aparentes. El Tribunal Supremo ha establecido, en jurisprudencia, que por lo reiterado y unánime de la misma releva de toda cita, que las servidumbres aparentes, aún no inscritas, perjudican a tercero. Y la razón de esta aparente excepción está en el propio carácter de las mismas, en su ostensibilidad: se imponen al contenido tabular, porque gozan de una ostensibilidad propia, que las hace evidentes para todos, y por ello no puede alegarse válidamente el desconocimiento de las mismas.

En nuestro caso, el dominio público se halla en la misma situación, al menos en la época en que surge la primitiva regulación hipotecaria del mismo. Y del mismo modo que, pese a ello, la servidumbre aparente tenga acceso sin duda al Registro, idéntica norma debe predicarse del demanio. Puede inscribirse, pero, por su propia ostensibilidad, no lo necesita. Despliega su eficacia sin necesidad de acogerse a la protección tabular.

Si de este terreno fenomenológico nos remontamos al campo de la Teoría general del Derecho, corroboraremos ámpliamente lo anterior. La jurisprudencia ha establecido esta regla, que la doctrina, por otra parte, confirma unánimemente. ¿Debe entenderse justificada? Es obvio que sí, y ello por lo siguiente:

El Registro de la propiedad, en su esencia íntima, no es más que el aparato técnico creado por el Estado para lograr una evidente finalidad social de interés jurídico: la publicidad. En este caso, se trata de la publicidad de las relaciones jurídico-reales sobre bienes inmuebles. Pero, como tal, está coordinado con otras posibles instituciones que cumplan el mismo sentido: dar publicidad. El que el Registro no es el medio exclusivo de lograr esta, publicidad, es algo que nadie discute, aunque, desde luego, sea el más importante y utilizado.

Podemos decir, pues, del modo todo lo convencional que se desee, y sin pretensiones de invadir el campo de la Teoría general del Derecho, que existen, en principio, tres clases de publicidad: publicidad legal, publicidad patente y publicidad registral. La última de ellas nos es sobradamente conocida y no es preciso ahora insistir en lo mismo.

Una publicidad puede ser calificada de legal cuando tiene su fuerza directamente en la norma jurídica. Es la ley, sin más, la que impone el gravamen, p. ej. Ello explica perfectamente el dato de que las limitaciones legales de la propiedad, las servidumbres legales, etc., se impongan asimismo al titular inscrito; porque gozan de una publicidad distinta de la registral, que procede de la ley, y que se superpone al asiento tabular,

Distinta de la anterior es la llamada publicidad patente. La fuerza de la misma radica, no en la ley, sino en los hechos. Deriva del mundo fáctico, no de la norma. He aquí el error de FORNESA, cuando, como antes vimos, pretendía incardinar la zona marítimo-terrestre dentro del apartado anterior: lo que realmente sucede es que los bienes demaniales, al menos algunos de ellos, llevan impresos en la frente esta condición. Son demaniales por sí; es evidente; gozan de esa ostensibilidad; en una palabra, gozan de una publicidad patente.

Y por la misma razón que en el caso anterior, también perjudi-

ca al tercero hipotecario y es una excepción al principio de la fe pública registral. Porque tienen los bienes ostensibles una publicidad propia, autónoma, que se superpone a la que en general se deriva del Registro de la propiedad. La jurisprudencia ha establecido esta regla para un caso: el de las servidumbres aparentes; y la doctrina lo confirma unánimemente. Pues bien, en mi opinión estamos ante otro ejemplo de lo mismo, que debe seguir por tanto un tratamiento idéntico. Del origen histórico del problema se desprenden indiscutiblemente esta idea.

Obsérvese claramente cuál es el sentido de esta publicidad patente. No se trata de una presunción de que el titular registral tiene forzosamente que conocer la servidumbre, o en nuestro caso, la demanialidad del bien; ni aunque demuestre que, efectivamente, lo ignoraba, puede sustraerse a la aplicación de la regla; no se trata de una presunción, ni aun iuris et de iure, que haga que, forzosamente tenga que ser considerado de mala fe el adquirente, como creía FORNESA, y por ello nunca pueda llegarle la protección del art. 34 L.H. Su fundamento no es subjetivo, sino objetivo: está no en la conciencia real o presunta, de la realidad, sino en esa realidad misma. Realidad que hace que ciertos bienes, o ciertas relaciones, mejor, gocen de una publicidad propia que, al igual que la publicidad legal, se superpongan a la publicidad ordinaria, dimanante de los libros registrales.

Esta, y no otra, es la razón de que en 1.864 se excluyese del ámbito registral a ciertos bienes; la conciencia de que, respecto de ellos, no era necesaria la inscripción, porque ya de por sí, poseerían las ventajas que el Registro podría, en todo caso, proporcionarles.

Aceptando esta explicación, cobra súbita claridad la cuestión. Las incongruencias del sistema quedan así puestas de relieve, y no es extraño que los intentos de solución exployados por doctrina y

jurisprudencia, tengan todos algo de decepcionante. El escándalo de los administrativistas, motivado por el hecho de que al amparo de inscripciones registrales se consuman usurpaciones de amplias zonas del demanio, encuentra ahora un total fundamento.

Ello sirve, además, para comprender la esencia del asunto, tal como antes se expuso. Es decir, es cabalmente por ese carácter ostensible del dominio público, por lo que en el terreno puramente provisional de la posesión, no podía tener eficacia: su esfera propia es la fe pública registral. La comprobación efectiva de la ostensibilidad de un bien, sólo puede hacerse en el marco procesal adecuado: el juicio ordinario, porque precisamente de lo que se trata es de inquirir si efectivamente, el bien en cuestión tiene o no ese carácter. Precisamente por eso, la efectividad de la regla no se extiende a procedimientos rápidos, de tipo posesorio, sino que tiene que esperar a la discusión del punto definitivo: la propiedad.

Esta es, pues, la solución del problema en la actualidad. Es el sentido de nuestro ordenamiento positivo, tal como se desprende del mismo, que en este punto concreto es particularmente oscuro y enrevesado. Creo que, para concluir, es necesario realizar algún apunte crítico en orden a su plasmación práctica.

. Y en este terreno, existen, a mi entender, dos consideraciones que impiden calificar el sistema expuesto, de satisfactorio, desde el punto de vista de los intereses en juego en el mismo. La primera de ellas es, simplemente, el desfase histórico y doctrinal del mismo.

La fórmula propuesta era enteramente satisfactoria y correcta, dado el estado de hecho existente en el momento de su surgimiento. En el siglo XIX, hacia su mitad, existían efectivamente no demasiados bienes calificables como de dominio público, y todos ellos podía pensarse que gozaban de la condición de ostensibles.

Por ello es acertado hablar de que, en general, corresponde al demanio, entre sus muchas notas, la de ostensibilidad, y, consiguientemente es válida la regla general que considera al demanio excluído del ámbito tabular.

En los actuales tiempos esta validez ciertamente ha periclitado. La noción vigente en nuestra doctrina, y lo que es más importante, en nuestra legislación del dominio público, por causas que nos son ya conocidas, se ha ensanchado de tal modo que no puede decirse ya que todos los bienes de dominio público sean efectivamente ostensibles. Por lo que esta categoría ya no resulta perjudicable de todos ellos, sino de algunos; de este modo, los demás quedan sujetos al mecanismo registral ordinario, y, consiguientemente inermes ante la acción del sistema registral. Lo que era antes válido, hoy ya no lo es.

He aquí, pues, la consecuencia grave de mantener, inconscientemente, una regulación concebida para situaciones pretéritas. El desfase se ha consumado, y el perjuicio se ha vuelto irremediable. En la actualidad la regla de la ostensibilidad no es predicable de todo el demanio, sino sólo de algunas zonas del mismo. ¿Qué ostensibilidad puede decirse que haya en un monte, o en un edificio? La cuestión es realmente angustiosa. El demanio, en gran parte, está absolutamente expuesto a la eficacia del Registro de la Propiedad.

Mientras tanto, se sigue hablando de extender la demanialidad y de buscar la protección del patrimonio administrativo por la vía de las declaraciones generales y abstractas. El caso de los montes es especialmente revelador: la tendencia de los mismos a la demanialidad, es evidente, tras la vigente legislación, y desde el campo doctrinal, autorizadas voces piden que se declare ya sin rodeos, la demanialidad de los mismos. Con lo cual se está logrando precisamente lo contrario de lo que se busca: la absoluta desprotección de los mismos frente al Registro.

Un último dato de excepcional importancia es de resaltar en la crítica de nuestro sistema: la ductilidad y movilidad de la noción de ostensibilidad. Para saber si un bien concreto goza de ella, ¿cómo podremos lograrlo? Es evidente que no pueden darse aquí reglas generales: a la vista de cada caso concreto se tratará de una cuestión de hecho, a dilucidar en último término jurídicamente. En definitiva, que queda sometido todo al criterio jurisprudencial, único medio de saber con certeza si determinada parcela del dominio es ostensible.

El control de la publicidad patente, en definitiva, queda encomendado al juez, y, dado nuestro sistema, al juez civil en concreto. Con lo que, en última instancia, la protección del dominio público se deja al criterio jurisprudencial. Los peligros que ello encierra saltan a la vista; pero no es en definitiva sino una consecuencia más del error legislativo, tantas veces ya reiterado, y sólo se puede ahora lamentar que la legislación hipotecaria, en este punto concreto, no haya evolucionado con el mismo diapasón que el dominio público, desde 1.863 hasta hoy.

= = = = =

C A P I T U L O V .

CONCLUSION

C A P I T U L O V .

C O N C L U S I O N

I. - RESUMEN DEL SISTEMA. -

A lo largo de toda la exposición anterior se ha ofrecido, o al menos se ha intentado ofrecer, el régimen jurídico de nuestro Derecho de la inscripción Registral de los bienes de dominio Público; o, con otras palabras, se ha expuesto críticamente una de las pretendidas notas configuradoras del régimen del demanio: la no inmatriculación registral, o publicidad posesoria. Hora es ya, por tanto, de realizar una especie de capitulación de todo ello, al mismo tiempo que procuramos reflexionar acerca de su más íntimo sentido.

Salta a la vista ante todo, con una fuerza arrolladora, una idea: la de que la presunta nota fundamental del demanio surge accidentalmente, de modo casual. No puede decirse por ello que sea una característica destacada y relevante. Su origen es de lo más anónimo, su trascendencia de los primeros momentos, nula, y la doctrina no va a tomar conciencia de ella hasta pasados bastantes años.

Frente a otras posibles características del dominio público, como pueden ser la inalienabilidad, o la imprescriptibilidad, etc., que presentan títulos históricos impresionantes, remontables incluso hasta el Derecho Romano, la publicidad posesoria sólo puede predicarse del demanio en nuestro Derecho, a partir de 1.863. Carece por ello de tradición histórica profunda, y no tiene ese sello específico de las instituciones jurídicas largamente modeladas por una

elaboración de siglos.

Asimismo es de destacar el descuido doctrinal que tradicionalmente ha existido en torno al problema. Es curioso pensar que ni un solo administrativista del siglo XIX y principios del XX, haya tomado conciencia del mismo, hasta el punto de que únicamente en tiempos recientes haya tomado conciencia nuestra doctrina administrativa, de la importancia del tema. Tampoco los hipotecaristas muestran mucha más preocupación por él, aunque, entre los comentaristas de la ley exista por fuerza un tratamiento de la cuestión, obligados como están por la fuerza de la enumeración del articulado del Reglamento Hipotecario.

Esta desidia doctrinal tiene un perfecto correlato en el aspecto legislativo. Si la doctrina en general descuidó el problema, el legislador no lo hizo menos. La regulación de la cuestión vivió durante muchos años al amparo de dispersas y olvidadas disposiciones administrativas, para después pasar al texto del Reglamento hipotecario, para ser considerado como el clásico artículo intrascendente. Y se pusieron ya de relieve las dificultades que esta torpeza legislativa implicaba a la hora de resolver la total problemática del demanio en su faceta registral.

A todos los datos anteriores puede añadirse otro importante: la proliferación extraordinaria de decisiones jurisprudenciales, la contradicción entre ellas y la escasa base dogmática de las mismas. Así, en torno a nuestro problema, coexisten indiscriminadamente sentencias de la sala de lo civil, con otras de las de lo contencioso administrativo; decretos resolutorios de competencias, con resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Todas ellas, con escasa coordinación entre sí, contradiciéndose unas a otras y sin que pueda verse un hilo conductor jurisprudencial que, como en tantos otros casos, hubiera sido un auxiliar valioso a la hora de solucionar el problema.

En la misma línea ha coadyuvado al resultado final de desconcierto el carácter de "tema-puente", o de "tema a caballo" entre dos disciplinas que tiene la inscripción de bienes demaniales. El campo está sujeto a invasiones, tanto de administrativistas como de hipotecaristas, entre los cuales, al menos hasta hace poco tiempo, existía poca o ninguna intercomunicación. Ocurría, pues, lo mismo que en otros temas del mismo carácter interdisciplinario: al confluir sobre él dos métodos de pensamiento, la dificultad aumentaba extraordinariamente.

Creo que el cuadro completo de la situación real se obtiene con una última nota especialmente reveladora: la importancia práctica de los problemas surgidos, las profundas tensiones que en realidad surgían en torno a este enunciado, aparentemente tan dogmático y aséptico. Se trataba, nada menos, que de la lucha por la propiedad. No ya desde un prisma doctrinario, plasmado en la lucha entre el sacrosanto derecho de propiedad privada y el básico concepto del dominio público, sino en un plano más prosaico, pero también más palpitante; la pugna entre la Administración y los particulares, para apropiarse de bienes cuya situación jurídica era, al menos en principio, confusa.

Las anteriores son, a mi juicio, circunstancias sumamente reveladoras. La conjugación de todas ellas en el mismo escenario, produjo, como no podía ser menos, una enorme oscuridad en torno al aspecto registral del dominio público, y unas grandes dificultades a la hora de iniciar la investigación global del asunto. Se imponía una labor de poda, de tala, hasta llegar a la esencia íntima de la cuestión, y encontrar así los principios inspiradores de la misma.

Actualmente, creo que es ya lícito extraer las líneas directrices de la regulación española de la inscripción en el Registro, de

los bienes de dominio público:

La regla de la no inmatriculación surge en 1.863 con un sentido claro y evidente: el demanio quedaba simplemente dispensado de inscribirse. La norma general era la obligatoriedad de acceder al Registro por parte de todos los bienes de las Administraciones Públicas; sin embargo, de esa norma se van a exceptuar los bienes de dominio público.

Parece asimismo evidente la razón de esa excepción: es la idea de que tales bienes, por su propia ostensibilidad, gozan de una publicidad patente, derivada de sus propias circunstancias fácticas, que hace inútil y superflua su inscripción. Existe una conciencia clara de que el asiento registral no va a añadir eficacia ninguna en orden a la publicidad a la que de por sí gozan ya estos bienes.

Esta es la idea inicial que late en la primitiva regulación del problema, y que se mantiene desde su origen hasta 1.915, fecha de promulgación del Reglamento hipotecario reformado. Es de apreciar que, sin embargo, en los más autorizados comentaristas hipotecarios del siglo XIX, empieza ya a adulterarse el sentido de la norma, comenzando la transmutación de esta dispensa de inscripción, en una prohibición de inscribir. Sin embargo, del examen de la jurisprudencia de la D.G.R.N., se desprende claramente el tenor de las disposiciones que comentamos.

La sustitución del R.D. de 1.864, por las normas del R.H. d 1.915, va a introducir un gran confusionismo; de acuerdo con el tenor literal de esas normas, el dominio público no puede ya tener acceso al Registro de la propiedad. Ha nacido la prohibición de inscribir el demanio, que recogerá más adelante toda la doctrina de la época.

El R.H. de 1.947, modificado en 1.959, va a recoger en lo

sustancial la regulación del de 1.915; el viejo origen de estas normas va a olvidarse, y en la actualidad predomina de modo absoluto el criterio de la prohibición ex lege de inscripción, que tan graves consecuencias va a comportar. No obstante, del origen histórico de estas normas, así como de otras razones, debe concluirse que en realidad el problema es idéntico a su origen, y los bienes de dominio público, en la actualidad, están simplemente dispensados de inscripción.

Esta regla que con carácter general se desprende de la regulación contenida en el R.H., tiene gran número de excepciones. No es aplicable, ante todo, a grandes sectores de bienes paradenmaniales, que se rigen por sus normas propias; Patrimonio Nacional, bienes comunales, montes, etc. E incluso, dentro del demanio local, existe la importante excepción de los bienes de servicio público, que deben considerarse hoy inscribibles plenamente.

Se puede condensar por tanto, la actual situación del acceso del dominio público al Registro de la Propiedad en las siguientes palabras: Todos los bienes demaniales son inscribibles en el Registro; pero de entre ellos, existen algunos que no necesitan esta inscripción, por gozar de una publicidad patente por sí mismos.

Las consecuencias que en el orden práctico se derivan de la aplicación de esta regla, recogidas en lo sustancial por la jurisprudencia, son de muy diverso tipo, y en principio, insospechadas por su gravedad y su importancia. Se pueden señalar a estos efectos dos grandes grupos:

En un plano provisional, la inscripción registral sirve para cercenar las más típicas peculiaridades de tipo posesorio de que goza el dominio público; el deslinde y la recuperación administrativa propia, la llamada acción de oficio. La fuerza legitimante

de la inscripción, ex art. 38 L.H., así lo impone. Y no sólo es eso, sino que a su vez el demanio se halla sujeto a los ataques registrales procedentes del ejercicio del proceso del art. 41 L.H. salvo en algún sector concreto -montes- en que la ley lo impide de forma expresa.

Esto es absolutamente trascendental, en cuanto supone una gran alteración del régimen ordinario de protección y defensa del demanio. La Administración ve así enervadas sus prerrogativas, se encuentra en la obligación de someterse, como cualquier particular, a las normas del Derecho Privado, más concretamente, de acudir a juicio reivindicatorio ordinario, para defenderse contra posibles usurpaciones del dominio público.

Ahora bien, tampoco en este terreno se encuentra la Administración absolutamente ajena al juego de la fe pública registral.

El camino adecuado, según creo haber demostrado, consistiría en alegar la exención de efectos procedentes de la fe pública registral, debido precisamente a la ostensibilidad de que gozan los bienes demaniales. Se encuentran éstos en una situación análoga a la que la jurisprudencia ha establecido para las servidumbres aparentes: por la propia fuerza de los hechos, se imponen al titular registral, incluso al tercero hipotecario. No ha sido éste el camino seguido de ordinario, pero es obvio que es el más acorde con la regulación general de la institución.

Sin embargo, ya se pudo apreciar cómo resultaba insuficiente. La regla, útil en su origen, había perdido parte de su validez. En la actualidad, dada la extensión sin precedentes del ámbito del dominio público, no puede seguirse afirmando sin más que todos los bienes incluidos bajo esta rúbrica, pueden calificarse de ostensibles. Por ello grandes sectores del demanio quedan totalmente inermes ante la fuerte eficacia de la fe pública registral.

Si añadimos a eso el hecho de que, en definitiva, debe ser la jurisprudencia la que determine inequívocamente, qué bienes gozan de la condición de ostensibles, podremos calibrar sin dificultad lo insatisfactorio de la situación vigente, desde el punto de vista de la defensa de los bienes de dominio público, al menos frente a la acción del Registro de la propiedad.

II . - VALORACION DEL MISMO.

Tal es, a muy grandes trazos, el sistema vigente en España sobre la pretendida característica del demanio, que es la publicidad posesoria, al menos el que se desprende de nuestro Ordenamiento positivo. Y lo que procede en este momento, es intentar una valoración del mismo, indagando si efectivamente responde a las exigencias de la defensa del dominio público, y al mismo tiempo a la protección del dominio privado de los particulares, que representa el Registro. Y desde esta perspectiva, que es obligada, pueden observarse quiebras importantes en el sistema.

Entre nuestra más reciente doctrina jurídicoadministrativa es casi un leit-motiv hablar de las crecientes dificultades con que los entes públicos tropiezan para defender sus bienes. Dificultades entre las que tiene un gran papel, precisamente, la institución registral. El Registro sería así una especie de monstruo devorador de la propiedad pública. El arma más formidable con que cuentan los particulares, en su insaciable apetito usurpador de las más variadas parcelas del dominio público. La Administración se halla indefensa, inerme totalmente, ante la acción del Registro; y esta situación es profundamente deplorable, por lo que deben arbitrarse las más enérgicas medidas en orden al mantenimiento del patrimonio de las entidades públicas. La situación real, pues, de nuestro problema, sería total y absolutamente vejatoria para los intereses de la Administración, que en definitiva no son sino lo de toda la comunidad nacional.

Mientras, desde el otro extremo de la línea, los hipotecaristas contemplan el asunto con plena satisfacción, haciendo el panegírico del Registro de la propiedad y proponiendo como solución la más sencilla: que la Administración, si quiere efectivamente verse libre de los ataques dimanantes del Registro, inscriba a su vez todos sus bienes, con lo que el problema desaparece de raíz.

Tal planteamiento me parece de una parte ingenuo y de otra peligroso. Su ingenuidad se descubre observando la estrechez del punto de vista que en uno y otro caso se observa, lo cual produce por fuerza que la solución propuesta sea unilateral e incompleta. Pero además, de triunfar absolutamente uno u otro punto de vista, no podría menos de desembocarse en la indefensión absoluta de alguno de los dos sujetos en liza, particulares o Administración pública.

Lo que si es evidentemente acertado es destacar los intereses en juego, que subyacen tras una cuestión aparentemente de corte dogmático; y una vez descubiertos, procurar que la respuesta ofrecida cause satisfacción a todos ellos. Este punto de vista es inexcusable si se quiere obtener una imagen completa del problema.

El teatro de operaciones nos muestra, entonces, una palpitante y enérgica pugna entre dos sujetos con intereses contrapuestos: el particular amparado por el Registro y celoso defensor de su sacrosanto derecho de propiedad, y la Administración, asimismo vigilante del mantenimiento de esa parte de su patrimonio, llamada dominio público, y contando para defenderlo, con una serie de privilegios propios del régimen jurídico administrativo del mismo demanio.

Aceptando el planteamiento, no hay razón alguna válida para sostener la preferencia del segundo punto de vista. No cabe decir que, en definitiva, la Administración ostente, sin más, la representación del interés general, ante el cual forzosamente tiene que ceder

el de los particulares. Esta afirmación, aparentemente rotunda, no es en el fondo más que un completo sofisma.

Y ello es así por una doble razón: ante todo, que no es identificable en todos los casos con el interés general, el peculiar interés de la Administración. En varias ocasiones se ha puesto de relieve cómo el actuar administrativo puede deberse, además de a procurar el beneficio de la comunidad, a defender bastardos intereses propios de un grupo de funcionarios, o en todo caso, de una determinada corporación. La ecuación interés de la Administración, igual a interés de la comunidad, no puede acogerse sino con grandes reservas.

Pero además obsérvese cómo la protección de los derechos privados, no siempre debe ser observada desde un prisma exclusivamente egoísta y anticomunitario. La idea del particular convertido en ave rapaz y pronto siempre al despojo administrativo, es solamente una metáfora de orden literario. Lo cierto es que el derecho de propiedad, como cualquier otro, es algo que la Constitución protege y consiguientemente la ley arbitra medios idóneos para su defensa, precisamente por considerar que conviene al interés general, que ese derecho esté protegido.

Desde esta perspectiva, que sitúa al mismo nivel las respectivas posiciones de Administración y particular, es como debe abordarse la cuestión, en un intento de satisfacer de forma coherente y jurídicamente correcta, las lógicas aspiraciones de una y -- otros.

El sistema con que nuestro ordenamiento responde a la problemática de la relación entre dominio público y Registro de la propiedad es, en su primitiva versión jurídicamente correcto. Los bienes demaniales, como un privilegio más, se veían exentos de la necesidad de ingresar en los libros hipotecarios; y la razón doctri-

nal que servía de respaldo a la norma, es de indudable peso. No cabe duda de que, en la época, a todos los bienes de dominio público, convenía perfectamente el calificativo de ostensibles por sí mismos.

En la actualidad, el régimen vigente sin embargo ofrece flanco abierto a una posible crítica. Crítica que puede hacerse desde un doble prisma: ante todo, el dato de que, por las razones apuntadas, hoy día no todo el dominio público goza de esa ostensibilidad que podía predicarse de él en el s. XIX, quedando grandes zonas demaniales así, totalmente desprotegidas frente a la acción de los particulares.

Pero además existe otra razón mucho más importante. Y es que en la casi unánime interpretación doctrinal del tema, la antigua dispensa de inscripción se ha trocado, en aras del literalismo interpretativo de los desdichados arts. del R.H., en una prohibición de inscribir. Pese a que incluso de lege data sea inadmisibles esta postura, lo cierto es que es la usual y por ello, la más corrientemente admitida. Pues bien, la ya relativa desprotección del dominio público, surgida por el desfase de la solución originaria, se verá ahora extraordinariamente engrandecida con esta peculiar interpretación del problema.

Puede afirmarse sin hipérbole, que la doctrina prohibitiva de la inscripción registral de bienes demaniales, supone el máximo riesgo a que puede ser expuesto el demanio. En lugar de verse así reforzado, queda debilitado hasta extremos increíbles. Al no poderse ya alegar su carácter de ostensible y ser inviables, como vimos, los intentos de encontrar fisuras en el compacto bloque que supone el art. 34 L.H., los despojos y las usurpaciones de bienes demaniales, son algo corriente en la práctica. Y es suficiente con asomarse ligeramente a nuestra jurisprudencia, que antes quedó recogida, para comprobar la veracidad de este aserto.

La primera labor, por tanto, es corregir este evidente exceso y reconducir el problema a sus verdaderos términos, los que tuvo en 1.863. Hoy, como ayer, hay que concluir en la vigencia del - principio general de inscribibilidad de todos los bienes demaniales, que, sin embargo, están dispensados de inscribirse. La única distorsión es la ya apuntada: que la razón de esta dispensa, válida en 1.863, no es tal hoy, dado que no todos los bienes de dominio público tienen carácter de ostensibles.

Logrado ya lo anterior, es asimismo evidente que, en el choque de los intereses en liza, la Administración lleva las de perder. De un modo provisional, porque en el ámbito posesorio siempre cede ante el principio de legitimación registral, en el doble aspecto ofensivo y defensivo. Pero incluso en el terreno definitivo de la propiedad, en múltiples ocasiones - en todos los casos de dominio público no ostensible- las usurpaciones de los particulares serán ya irremediables.

Estas son las consecuencias de un sistema desfasado. Naturalmente que se tratará de la regla general, y que existen amplios sectores del demanio, en los cuales no rige, por lo que en última instancia, la situación tendrá todo el matiz fragmentario que se desee. Mas lo que ahora importa es, desde luego, la regla general, que permitirá afirmar si el tan vilipendiado concepto del dominio público, resulta ya útil o no.

Indudablemente que en este estado de cosas, otra evidente consideración se impone arrolladoramente: la deficiencia de nuestro derecho positivo en torno al demanio. Insuficiente y vaciada ya de sentido la normativa del CC, las normas positivas se presentan dispersas y fragmentarias, totalmente atomizadas. El deseo de que para la Administración Central surja una verdadera ley general del dominio público, parangonable al estado actual en materia local, es ya hoy una necesidad. Así como que, naturalmente, en dicha ley se

aclare definitivamente el problema registral del demanio.

No puede tratarse simplemente, sin embargo, aquí, de propugnar, con más o menos esperanzas, una reforma legislativa; soy plenamente consciente del escaso valor de los píos deseos de reformas legales, así como de todo tipo de consideraciones hechas de lege ferenda. Es, desde luego, totalmente cierto que "el jurista o es un creador de soluciones justas, o no es nada", como recientemente se ha recordado con acierto (1), pero estas soluciones justas deben ser, al mismo tiempo, concordes con el derecho positivo y viables en la práctica. De otro modo, pierden todo su valor.

En esta línea, por tanto, la efectividad de la protección de los bienes de dominio público, hay que buscarla en una aproximación a la institución registral. Resulta muy chocante que la propia Administración no pueda acogerse a un instituto que es en definitiva un servicio público administrativo, como el Registro. Pero si a eso se añade que caso de hacerlo, puede verse privada de parte de sus bienes demaniales, el espectáculo resulta ya sangrante.

Ninguna razón válida existe en la actualidad para considerar inenajenables los bienes de dominio público. Ni de tipo institucional, ni de carácter jurídico-positivo. Esto es algo ya antes demostrado, por lo que no es necesario insistir sobre ello. Admitida entonces la posibilidad, no le queda a la Administración otro camino, afirmo, que la inscripción registral.

Esta inscripción registral, sin embargo, no debe predicarse indiscriminadamente de todo el demanio, como a veces se ha pretendido. En tal caso, ¿qué bienes concretos son los que deben inscribirse? A mi entender, la respuesta está en el mismo criterio de origen: los bienes ostensibles. Es, en definitiva, una vuelta a la solución inicial, hoy olvidada. Si se quisiera plasmar en una sencilla regla, podría exponerse así: deben inscribirse todos los bienes demaniales, excepto aquéllos, que, por su evidente ostensibilidad, no lo necesiten.

No es más, por tanto, que una reactualización de la doctrina inicial sobre el tema. Se introduce sólo una variante, provocada por la amplitud actual del concepto de demanio: la de inscribir los bienes que, siendo de dominio público, no gocen de publicidad patente. Con lo cual todo el demanio quedaría protegido: en parte por el Registro y en parte por la ostensibilidad, alcanzándose en ambos casos la publicidad deseada, registral o de hecho.

Ello deja sólo lugar al problema secundario de decidir en cada caso si un bien demanial es o no ostensible, para así proceder a su inscripción o excluirlo. Es indudable que la decisión corresponde, ante todo a la Administración, y, en última instancia, a la jurisprudencia. Sin embargo, creo que en la práctica, las dificultades son menores de lo que a primera vista parecen. La categoría jurídica de la ostensibilidad así como el concepto vulgar a que responde, es algo unívoco. Desde luego, es difícil de definir, pero la conciencia jurídica ve claramente cuándo un bien es ostensiblemente demanial, del mismo modo que ve claro cuándo una servidumbre es o no aparente. La cuestión, en este sentido, no alcanza un índice alto de gravedad.

Con ello se consigue, a mi juicio, ese difícil equilibrio que implica la puesta en contacto de dos instituciones antagónicas. La solución es correcta dentro del derecho positivo, justa desde el punto de vista de los intereses en juego, y, satisfactoria dogmáticamente. No es por ello necesario, para llegar a ella, ninguna alteración del Derecho vigente, sino la simple decisión de la Administración y de la jurisprudencia, sin perjuicio, claro está, de que la formulación positiva sea eminentemente perfectible.

III. - HACIA UN CONCEPTO DEL DOMINIO PUBLICO.

Queda entonces ya únicamente descubrir la utilidad que para un concepto actual de dominio público puede tener la regla estudiada.

Y desde este punto de vista destaca la total falacia que encubre la llamada "no inmatriculación registral". No se trata ya de que sea inadecuada o inconveniente, sino de que es, en nuestro Derecho, totalmente falsa. Mal puede, por ello, contribuir a caracterizar el régimen demanial.

Quizá pudiera sustituirse por otra nota: la dispensación de inscripción. Aunque el demanio sea immatriculable, podría afirmarse sin embargo, que estaba exceptuado del Registro. Así, en esta segunda variante, aún podría pensarse que sería aprovechable esta característica. El demanio, según ella, junto a sus tradicionales notas, tendría otra nueva: dispensa de inmatriculación registral.

A mi juicio, ni siquiera esta segunda versión resulta aprovechable para una teoría general de dominio público, por lo cual debe concluirse que el aspecto registral no sirve a la hora de configurar un concepto de demanio. Y no sirve por dos razones fundamentales:

La primera de ellas es que mal puede servir de nota diferenciadora algo que no lo es, ni mucho menos, peculiar ni privativo del dominio público, sino común a una serie de instituciones perfectamente incardinadas y admitidas por el Derecho privado, como p. ej. las servidumbres aparentes. En una teoría general del demanio, sería, pues, absolutamente inoperante.

El motivo más serio, sin embargo, es este otro: No es absolutamente cierto que todo el dominio público esté exceptuado a título de dispensa de la inscripción registral. Y ello no sólo ya mirando las numerosas excepciones a la regla, que nacen ex lege, sino incluso atendiendo a la propia esencia del principio. Es una nota que podría ser cierta en el siglo pasado; pero que, hoy día resulta inexacta. La proposición "el dominio público está dispensado de inmatriculación", no resulta ya viable como regla general. Por

que, según se desprende claramente de todo este trabajo, el dominio público está dispensado de inscripción.... cuando efectivamente esté dispensado. Y creemos que anteriormente ha quedado ésto suficientemente establecido.

La conclusión última que cabe inducir es, por tanto, algo descorazonadora en principio. Pero conviene resaltar este en principio. Es cierto que si lo que se pretende es la creación de una institución básica del Derecho Administrativo, como es el dominio público, a base exclusivamente de reglas propiamente jurídicoadministrativas y sin parangón con el Derecho común, no puede utilizarse el hecho de la inscripción registral, para lograrlo. El demanio, desde este punto de vista, aparece plenamente inviscerado en la mecánica registral ordinaria, con escasas peculiaridades.

Pero no debe perderse de vista, al mismo tiempo, que el último y más genuino sentido del dominio público como institución, según ha puesto de relieve magistralmente VILLAR PALASI (2), es el de constituir una técnica más, de las muchas utilizables y utilizadas, de intervención administrativa, de publicatio de las más diversas actividades. El dominio público surge como tal en el derecho regio, al desgajarse de la vieja categoría de las res communes omnium, a través de dos fundamentales técnicas: la sustantivación de la titularidad y el manejo de la idea, verdaderamente clave, de afectación (3). Su origen como técnica es por ello absolutamente utilitario y quizá, por ello, no deba pretenderse hacer de él algo propio y exclusivo del Derecho Administrativo, con plena sustantividad, sino que debe tenerse siempre muy presente este origen del demanio, que quizá nos dé la clave de muchos de los problemas que en torno a él se plantean, empezando por el de su propio concepto.

Y debe tenerse muy en cuenta, en fín, que en este caso el dominio público entra en colisión con una institución como el Registro de la propiedad, de claro sentido jurídico privado. Por ello el tratamiento debe ser, como en todas las cuestiones plurivalentes, comprensivo de una y otra vertiente. Creo que al problema de las relaciones dominio público-Registro de la propiedad, es plenamente aplicable la prudente advertencia que formula un autor : "Ante el problema de determinar si una materia en la cual los elementos privados y administrativos aparecen íntimamente ligados, formando un todo, debe atribuirse al Derecho privado o al Derecho Administrativo, la solución es extraordinariamente sencilla: la materia pertenece, tanto a uno como a otro campo del Derecho"(4).

= = = = =

J U R I S P R U D E N C I A

ADVERTENCIA: Sólo se incluyen las sentencias
citadas a lo largo del texto.

= = = = =

I) SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO). •

20 de diciembre de 1.873	22 de mayo de 1.944
11 de noviembre de 1.875	27 de junio de 1.944
1 de mayo de 1.894	9 de noviembre de 1.945
22 de junio de 1.899	11 de junio de 1.946
8 de julio de 1.902	15 de noviembre de 1.946
8 de mayo de 1.909	24 de octubre de 1.947
24 de marzo de 1.911	10 de marzo de 1.948
13 de junio de 1.911	24 de abril de 1.948
27 de febrero de 1.912	25 de mayo de 1.950
24 de febrero de 1.913	13 de junio de 1.950
2 de marzo de 1.915	18 de diciembre de 1.954
5 de mayo de 1.917	10 de junio de 1.957
20 de noviembre de 1.918	20 de febrero de 1.958
16 de noviembre de 1.920	22 de marzo de 1.958
27 de diciembre de 1.921	14 de junio de 1.958
16 de diciembre de 1.924	30 de septiembre de 1.958
22 de diciembre de 1.924	23 de enero de 1.959
27 de febrero de 1.925	23 de febrero de 1.959
4 de marzo de 1.925	4 de mayo de 1.959
25 de febrero de 1.928	12 de junio de 1.959
18 de febrero de 1.927	24 de julio de 1.959
31 de diciembre de 1.928	20 de noviembre de 1.959
12 de marzo de 1.929	30 de enero de 1.960
14 de marzo de 1.930	6 de marzo de 1.961
21 de abril de 1.930	28 de noviembre de 1.961
28 de junio de 1.930	10 de noviembre de 1.962
2 de enero de 1.931	6 de julio de 1.962
3 de marzo de 1.932	18 de diciembre de 1.962
11 de mayo de 1.932	24 de diciembre de 1.962
16 de junio de 1.932	31 de diciembre de 1.962
24 de junio de 1.936	7 de febrero de 1.963

7 de abril de 1.963
8 de abril de 1.963
29 de enero de 1.964
18 de junio de 1.964
18 de junio de 1.965
15 de noviembre de 1.965
23 de abril de 1.966
8 de marzo de 1.967
19 de junio de 1.967
5 de noviembre de 1.967
13 de mayo de 1.968
24 de octubre de 1.968
30 de octubre de 1.968
21 de abril de 1.969
21 de junio de 1.969
27 de noviembre de 1.969
9 de diciembre de 1.970
16 de marzo de 1.971
10 de mayo de 1.971
5 de noviembre de 1.971
19 de febrero de 1.972
24 de abril de 1.972
16 de mayo de 1.972
25 de noviembre de 1.972
16 de junio de 1.972
7 de mayo de 1.973
5 de julio de 1.973
15 de octubre de 1.973
24 de octubre de 1.973
3 de diciembre de 1.973
28 de diciembre de 1.973
25 de febrero de 1.974
3 de abril de 1.974

II SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO (CIVIL)

17 de diciembre de 1.864	23 de mayo de 1.964
9 de abril de 1.870	21 de octubre de 1.964
3 de junio de 1.873	21 de mayo de 1.965
5 de diciembre de 1.874	1 de junio de 1.965
14 de octubre de 1.882	29 de septiembre de 1.966
22 de enero de 1.883	1 de diciembre de 1.966
11 de junio de 1.887	22 de junio de 1.967
10 de febrero de 1.888	25 de junio de 1.968
30 de noviembre de 1.889	7 de octubre de 1.968
11 de junio de 1.890	21 de marzo de 1.969
23 de febrero de 1.895	19 de febrero de 1.971
31 de marzo de 1.896	11 de noviembre de 1.969
20 de marzo de 1.897	16 de octubre de 1.971
22 de diciembre de 1.906	28 de noviembre de 1.973
22 de junio de 1.914	3 de diciembre de 1.973
23 de octubre de 1.918	22 de enero de 1.974
8 de mayo de 1.923	2 de febrero de 1.974
18 de noviembre de 1.927	3 de junio de 1.974
18 de enero de 1.928	
23 de noviembre de 1.931	
28 de noviembre de 1.940	
7 de febrero de 1.950	
19 de noviembre de 1.953	
30 de enero de 1.954	
28 de diciembre de 1.957	
28 de enero de 1.961	
11 de octubre de 1.961	
9 de diciembre de 1.961	
9 de enero de 1.962	
20 de febrero de 1.962	

III DECRETOS RESOLUTIVOS DE COMPETENCIAS. -

16 de junio de 1.884

4 de septiembre de 1.901

26 de noviembre de 1.912

8 de septiembre de 1.914

31 de enero de 1.920

12 de febrero de 1.943

3 de noviembre de 1.949 (cinco)

1 de febrero de 1.950

29 de enero de 1.951

1 de mayo de 1.953

21 de mayo de 1.953

28 de octubre de 1.954

28 de noviembre de 1.961

8 de febrero de 1.962 (dos)

5 de septiembre de 1.962 (dos)

27 de mayo de 1.964.

= = = =

IV - RESOLUCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE LOS REGIS-
TROS Y NOTARIADO. -

21 de mayo de 1.863

9 de julio de 1.863

27 de febrero de 1.864

11 de abril de 1.864

21 de mayo de 1.864

25 de agosto de 1.866

13 de octubre de 1.866

23 de marzo de 1.875

2 de octubre de 1.877

19 de marzo de 1.879

1 de julio de 1.881

24 de enero de 1.889

7 de julio de 1.902

5 de noviembre de 1.920

3 de junio de 1.927 (dos)

16 de junio de 1.932

29 de mayo de 1.963

24 de noviembre de 1.964

17 de abril de 1.968

18 de abril de 1.968

18 de abril de 1.969

31 de enero de 1.970

25 de enero de 1.972

B I B L I O G R A F I A

ADVERTENCIA: Se incluyen sólo los autores citados en el texto y que, por tanto, de un modo u otro, han sido utilizados en la redacción del mismo. Me consta y he -- consultado otra bibliografía que no he considerado útil citar por lo que no se incluye en la presente relación.

= = = =

- ABELLA. Tratado de Derecho Administrativo español, II, Madrid, E. de la Riva, 1.886.
- ABELLA, Legislación de Montes, Madrid, ed. del autor 1.965
- AGUNDEZ, Jurisprudencia contenciosoadministrativa sobre temas forestales, REAS 60 1.967, p. 129 y ss.
- ALCALA ZAMORA, La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad, RCDI I, 1.925- p. 161 y ss.
- ALCALA ZAMORA, Algo más sobre la inscripción de los montes, RCDI I, 1.925, p. 401 y ss.
- ALESSI, Instituciones de Derecho Administrativo, II, trad, esp. de B. Pellisé, Barcelona. Bosch 1.970.
- ALVAREZ RICO, La inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos expropiados con motivo de grandes obras hidráulicas construídas por el Estado, RCDI XLV, 1.969, p. 1225 y ss.
- ALVAREZ-GENDIN, El dominio público, Barcelona, Bosch 1.956
- ALVAREZ GENDIN, Tratado general de Derecho Administrativo, III, Barcelona, Bosch 1.973.
- ARAGONES, Compendio de legislación hipotecaria. I, Madrid, J. Rats, 1.909.
- ARAUZ DE ROBLES, Notas sobre el régimen jurídico del patrimonio de la RENFE, RAP 46, 1.965, p. 321 y ss.
- ARIÑO, La Administración Institucional, Madrid, IEA 1.972.
- ARIÑO, La afectación de bienes al servicio público, Madrid, ENAP 1973
- ARROYO BARBERIA, La inscripción del patrimonio de las Corporaciones municipales y el concepto de tercero hipotecario, REVL 29, 1.946, p. 790 y ss.
- AUBY y DUCOS-ADER, Droit Administratif. 3ª ed. Paris, Dalloz 1.973.
- BALLBE, Concepto del dominio público, Barcelona, Bosch 1.945.
- BALLBE, Las reservas dominiales, RAP 4, 1.951, P.75 y ss.
- BALLBE, voz Dominio público NEJS, VII, p. 772 y ss.
- BARRACHINA, Derecho Hipotecario y Notarial, III, Castellón, J. Arme got, 1.911.
- BELVER, Los linderos de las fincas, RGLJ, XXIX, 1.881, p. 322 y ss.
- BERAUD Y LEZON, Tratado de Derecho Inmobiliario, I, Madrid, Reus 1.927.

BERMEJO GIRONES, voz Bienes municipales, NEJS, III, 1.951, p. 377 y ss.

CABELLO DE LA SOTA, Efectos de las inscripciones de inmatriculación, AAMN, V, p. 591 y ss.

CAETANO, Tratado elemental de Derecho Administrativo, trad. esp. de López Rodó, Santiago, Galí S.f. (pero 1.946).

CAMPUZANO, Principios generales de Derecho Inmobiliario y legislación hipotecaria I, 2ª ed. Madrid, Reus 1.941.

CAMY, Comentarios a la legislación hipotecaria, I, Granada, I. C. de Registradores, 1.969.

CANOVAS COUTIÑO, Comentarios de jurisprudencia, en RCDI, XXV, 1.949, p. 794 y ss.

CARRETERO, Tirso, Comentarios de jurisprudencia, RCDI, XLVI, 1.97 p. 782 y ss.

CASAS, Gonzalo, Ley Hipotecaria. Madrid. R. Campuzano 1.861.

CASTRO, Felicísimo, Manual de Derecho Hipotecario, Madrid, Reus 1.928.

CASSO, Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad, Madrid, Inst. de Derecho Civil, 4ª ed. 1.951.

CLAVERO, La inalienabilidad del dominio público, Sevilla IGO, 1.958.

CLAVERO, La repercusión administrativa de los bienes de las Corporaciones locales, RAP, 16, 1.955, pg. 117 y ss.

COLMEIRO, Derecho Administrativo español, II, 2ª ed., Madrid, Santiago, Valparaiso y Lima, Calleja 1.858.

CONDE DUQUE, El pretendido uso público de las playas y zona marítimo terrestre de propiedad particular, RAP, 13, 1.974, p. 429 y ss.

CORMENIN, Questions de Droit Administratif, I, 5ª ed., Bruselas, S. Ty Belge. 1.837.

CUESTA, Principios de Derecho Administrativo, II, Salamanca, M. Hernandez, 1.896.

D. Y DIAZ-CANEJA, Bienes Municipales, REVL, 81, 1.955, p. 430 y ss

DEMENTHON, Traité du domaine de l'Etat, 6ª ed. Paris, Dalloz 1.964.

DENOYER, L'exploitation du domaine public, Paris, LGDJ, 1.969.

DIAZ GONZALEZ, Iniciación de los estudios de Derecho Hipotecario, I, Madrid, ed. RDF, 1.967.

DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, III, Paris, Bocard 1.930.

ENTRENA, Apuntes de Derecho Administrativo, Parte especial, ed. lit. Madrid, Fac. de Derecho, curso 1.958-59, p. 331¹ y ss.

FERNANDEZ DE VELASCO, Naturaleza jurídica del dominio público según Hauriou, RDP, VIII, 1.921, p. 232 y ss.

FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la incorporación al código civil español de la noción de dominio público, RFDM, 8-11 1.942, p. 113 y ss.

FERNANDEZ DE VELASCO, Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración, II, 2ª ed. Barcelona, Bosch, 1.931.

FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la naturaleza jurídica de los bienes Comúnales, RDP, XV, 1.928, p. 66 y ss.

FIGA FAURA, La Ley hipotecaria de 1.861 y la economía nacional, AAMN, XIV, pg. 115 y ss.

FLEINER, Instituciones de Derecho Administrativo, trad. esp. de Alvarez-Gendín, Barcelona, Labor 1.933.

FORNESA, Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre, RAP, 46, 1.965, p. 137 y ss.

FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, trad. esp. de Legaz y otros, Madrid, IEP, 1.958.

FUENTES BODELON, La prescripción de las aguas públicas, Madrid, ENAP, 1.972.

GALINDO Y ESCOSURA, Comentarios a la legislación hipotecaria de España y Ultramar, I, Madrid, Pinto 1.887 (reimpresión de 1.880).

GARCIA ARANGO, Derecho Hipotecario minero, RCDI, XXXII, 1.95 p. 42 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, Sobre la imprescriptibilidad del dominio público en dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, 2ª ed., Madrid, Tecnos 1.974.

GARCIA DE ENTERRIA, Apuntes de Derecho Administrativo- 2, I, Madrid, Fac. de Derecho. 1.971. p. 14.

GARCIA DE ENTERRIA, Dictamen sobre deslinde de montes, ADC, XII, 1.959, p. 1.029 ss.

GARCIA DE ENTERRIA, Prólogo al libro de GOMEZ-FERRER. Las Zonas verdes y espacios libres como problema jurídico. Madrid, Tecnos, 1.971.

GARCIA ORMAECHEA, El Catálogo de los Montes Públicos y el Registro de la Propiedad, RGLJ, LXXV, 1.926, 2. p. 122 y ss.

GARCIA OVIEDO, La teoría del dominio en la nueva ley de bases de Régimen local, REVL, 28, 1.946, p. 549 y ss.

GARCIA OVIEDO Y MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo, II, 9ª ed. Madrid, EISA 1.968.

GARCIA TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español RAP, 29, 1.959, p. 11 y ss.

GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, II, 3ª ed. Madrid, IEP, 1.960.

GARRIDO FALLA, Sobre el régimen del dominio público, EPS, p. 305 y ss.

GARRIDO FALLA, Sobre los bienes comunales, REVL, 125, 1.962 p. 673 y ss.

GARRIDO FALLA Y SERRANO GUIRADO, Consideraciones sobre un posible reforma de la legislación de montes, REAS 1, 1.952, p. 33 y ss.

GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo, 4ª ed. Madrid, C. Bermejo, 1.932, I.

GAYOSO, Nociones de legislación hipotecaria, I, Madrid, C. Vallinas, 1.918.

GIANNINI, I beni pubblici, Roma, M. Bulzoni 1.963.

GIMENEZ ARNAU, Tratado de legislación hipotecaria, I, Madrid, ed. Españolas 1.911.

GOMEZ DE LA SERNA, La Ley Hipotecaria, I, Madrid, rev. de Legislación, 1.862.

GONZALO RODRIGUEZ, Doctrina del Tribunal Supremo sobre delinde de la zona marítimo-terrestre, RAP. 43, 1.964, p. 237 y ss.

GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio de las Corporaciones locales, Madrid V. Herta 1.961.

GONZALEZ BERENGUER, La teoría del dominio público y el patrimonio Municipal. REVL 107, 1.959, p. 677 y ss.

GONZALEZ BERENGUER, Sobre la crisis del concepto de dominio público, RAP, 56, 1.968, p. 191 y ss.

GONZALEZ GONZALEZ, Derecho hipotecario minero, RCDI II, 1.926, p. 568 y ss.

GONZALEZ, Jerónimo, Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho Civil, II, Madrid, 1.948.

GONZALEZ PEREZ, El proceso del art. 41 de la ley hipotecaria y los montes públicos "catalogados", RCDI, XXVI, 1950 p. 30 y ss.

GONZALEZ PEREZ, Crónica de conflictos, RAP. 1 (1.950), p. 173 y ss. y 11 (1.953), p. 165 y ss.

GONZALEZ PEREZ, La inscripción de los bienes municipales, RCDI, XXVII, 1.951. p. 361 y ss.

GONZALEZ PEREZ, Los efectos de la inscripción de los actos administrativos, RAP, 74, 1.974, p. 9 y ss.

GRAU, Comentarios a la ley y reglamento de Montes, Madrid, s. ed.
1.966.

GUAITA, Derecho Administrativo especial, IV y V, Zaragoza, L. General 1.966 y 1.970.

GUAITA, Régimen jurídico-administrativo de los montes, 2ª ed. Santiago Porto y Cía. 1.956.

GUAITA, Montes y bienes comunales, RDAF, IX, 1.970 (enero-agosto), p. 7 y ss.

GUAITA, Le domaine public en Espagne, RISA 22, 1.956, 2, 121 y ss.

GUENECHEA, Ensayo de Derecho Administrativo LL, Bilbao, C. de Jesús 1.915.

GUICCIARDI, II demanio, Padova, Cedam, 1.934.

HAURIOU, précis de Droit Administratif et de Droit Public, 10ª ed. Paris Sirey 1.921.

HARDINGHAUS, Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung, Berlin Duncker & Humblot 1.966.

HERNTRIT, Grundlehren des Verwaltungsrecht, Tubinga, J.C. Möhr, 1.921.

HERAS, F. de las, Trascendencia de la moderna legislación de montes en el Registro de la Propiedad, RCDI, XXIV, 1948, p. 548 y ss.

HERMIDA LINARES, Problemas fundamentales de Derecho Hipotecario, RCDI, XLVI, 1.969, p. 1177 y ss.

INGROSSO, voz Demanio, en Novissimo Digesto Italiano, V. p. 427 y s

JORDAN DE URRIES, Significación y propósito de la ley hipotecaria,
AAMN, XIV, p. 7 y ss.

JORDANA DE POZAS, Derecho Administrativo, Madrid V, Suarez 1.92

JELLINEK, Walter, Verwaltungsrecht, 2ª ed., Berlin, Springer 1.929

LACRUZ Y SANCHO, Derecho Inmobiliario Registral, Barcelona, Bosch
1.968.

LAUBADERE, Traité élémentaire de Droit Administratif, 2ª ed, Paris
LGDJ, 1.957.

LAUBADERE, Droit Administratif spécial, Paris, PUF, 1.963.

LEGUINA, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las ti-
beras del mar, RAP. 65, 1.971, p. 62 y ss.

LEGUINA, La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre,
REDA, 2, 1.974, p. 185 y ss.

LENOIR, Les domaines de l'Etat et des autres collectivités publiques,
Paris, Sirey, 1.966, con prólogo de CHARLIER.

LOPEZ DE HARO, El Reglamento de la ley hipotecaria, RDP, II, 1.915
p. 321 ss.

LOPEZ DE HARO, Tratado de legislación hipotecaria, Madrid, Reus,
1.918.

LOPEZ PALOP, Resumen del ciclo AAMN, XIV, p. 645 y ss.

LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, Madrid, CSIC, 1.954.

LOPEZ RODO, Notas de la trad. esp. del Tratado de Caetano cit.

MALLOL; el deslinde los bienes de las entidades locales REVL, 83
1.955, p. 774 y ss.

- MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Ley de Régimen local, Madrid, Aguilar, 1.958.
- MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Cuestiones jurídicofiscales sobre los montes de los pueblos, Barcelona, Bosch 194
- MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Comentarios de jurisprudencia, RDP XV, 1.928. p. 58.
- MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias, RAP,, 51, 1.966, p. 97 y ss.
- MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, Crónicas de conflictos, RAP, 61, 1.970, p. 161.
- MARTIN RETORTILLO, Sebastián, De las administraciones autónomas de las aguas públicas, Sevilla, IGO 1.960.
- MARTIN RETORTILLO, Sebastián, Aguas públicas y obras hidráulicas, Madrid, Tecnos 1.966.
- MARTINEZ DE BEDOYA, Recensión al libro de MENDOZA OLIVAN, cit. infra. RCDI, XLV, 1.969, p. 251, y ss.
- MARTINEZ DE BEDOYA, Reflexiones sobre la reciente modificación del reglamento hipotecario, RCDI, XXXV, 1.959, p. 357 y ss.
- MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas, Madrid, Montecorvo, 1970
- MARTINEZ MOREDA, Comentarios y jurisprudencia a la legislación hipotecaria, I, Madrid, Bailly-B., 1.906.
- MARTINS MOREIRA, Do dominio público, Coimbra, ed. Coimbra 1.931.
- MASA ORTIZ, Legislación de montes, Barcelona, Nauta 1.964.
- MAYER, Otto, Le Droit Administratif allemand, III, Paris, Giard y Brière, 1.905.
- MELLADO, Tratado elemental de Derecho Administrativo, 2ª ed. Madrid, Hijos de M. Hernandez, 1.894.

MENDOZA OLIVAN, El deslinde de los bienes de la Administración,
Madrid, Tecnos, 1.968.

MERK, Wilhelm, Deutsches Verwaltungsrecht II, Berlín, Duncker-
Humblot, 1.970.

MORELL Y TERRY, Comentarios a la legislación hipotecaria, I, 2ª
ed. Madrid, Reus, 1.925.

MORENO HERRERA, La prescripción de las aguas públicas RCDI, XLV
XLV, 1.969, 985. y ss.

MORENO PAEZ, El principio de legalidad en los deslindes adminis-
trativos de montes públicos, RCDI, XXX, 1.954,
p. 913 y ss.

MORENO PAEZ, En torno a la inscripción de los bienes municipales,
RCDI, XXXI, 1.955, p. 554 y ss.

MORENO PAEZ, Deslinde de los bienes municipales, REVL. 87, 195
p. 342 y ss.

MOSCOSO, Nuevo tratado de legislación hipotecaria de España y Ultra
mar, Zaragoza, C. Arino 1.892.

NIETO, Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras, II, Valladolid,
Junta de Fomento Pecuario. 1.959.

NIETO, Bienes comunales, Madrid, ed. RDP. 1.964.

NUÑEZ RUIZ, La Ley de Montes de 8 de junio de 1.957 y el Registro
de la Propiedad, REVL. 94, 1.957, p. 536 y ss.

ORTIZ DE ZUÑIGA, Elementos de Derecho Administrativo, II, Gra-
nada, Sanz, 1.843.

PEREZ JOFRE, Los bienes de servicio público y el Registro de la Propiedad, REVL. 109, 1.960, p. 60, y ss.

POSADA DE HERRERA, Lecciones de Administración, II, Madrid, establecimiento tipográfico, 1.843.

POSADA, Tratado de Derecho Administrativo, II, Madrid, V. Suárez, 1.898.

LA RICA, Comentarios al nuevo Reglamento Hipotecario, II, Madrid, C. de Registradores, 1.949.

LA RICA, Comentarios a la reforma del reglamento Hipotecario, Madrid, C.N. de Registradores, 1.959.

LA RICA, Valor efectivo de la inscripción en la nueva legislación hipotecario en el Curso de Conferencias 1.948 del I. C. Notarial de Valencia, Valencia, Vives Mora, 1.94 p. 51 y ss.

LA RICA Y MARITORENA, Algo más sobre el tercero en la ley hipotecaria, RCDI, XLIII, 1.970, p. 703 y ss.

RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, Sevilla, IGO, 1.967.

RIVERO YSERN, Las afectaciones y desafectaciones naturales de la zona marítimo-terrestre en el Derecho Español, Est. LOPEZ TODO, II, p. 337, y ss.

ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario, I, II, y III, Barcelona, Bosch, 196

RODRIGUEZ MORO, Los bienes de las Corporaciones locales, Madrid, Abella, 1.969.

RODRIGUEZ MORO, La Propiedad privada en la zona marítimo-terrestre REVL, 157, 1.968, p. 133 y ss.

ROLLO VILLANOVA, Elementos de Derecho Administrativo, 13^a ed. Valladolid, Imp. Castellana, 1.933.

SANDULLI, Manuale di Diritto Amministrativo, 7ª ed., Napoli, Giove-
ne, 1.962.

SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo, 7ª ed.
Madrid, Imp. española, 1.911.

SANTI ROMANO, Corso di Diritto Amministrativo, 2ª ed., Padova, Ce-
dam, 1.932.

SANZ, Instituciones de Derecho Hipotecario, I, Madrid, Reus, 1.947.

SANZ, Comentarios a la nueva ley hipotecaria, Madrid, Reus, 1.945.

SERRANO GUIRADO, El procedimiento administrativo en los deslindes
de montes públicos, RAP, 2. 1.950, p. 109 y ss.

SIEIRA BUSTELO, Distinta titularidad de los montes incluídos en el
Catálogo de Montes de Utilidad Pública, REVL, 86 y 87 (1.956), 149 y ss. y 371 y ss.

SPIEGEL, Derecho Administrativo, trad. esp. de Conde, Barcelona,
Labor, 1.933.

VEDEL, Droit Administratif, II, Paris, PUF, 1.959.

VERA FERNANDEZ SANZ, La inscripción de los bienes locales en el
Registro de la Propiedad, REVL, 122, 1.962, pg.
185 y ss.

VILLAR PALASI, Derecho Administrativo, Madrid, Fac. de Derecho
1.968.

VILLAR PALASI, La Intervención administrativa en la industria, I, Ma-
drid, IEP, 1.964.

VILLAR PALASI, Naturaleza y regulación de la concesión minera, RAP,
1, 1.950, p. 79, y ss.

VILLAR PALASI, Apuntes de Derecho Administrativo, 2, X, Madrid,
Fac. de Derecho, ed. lit., curso 1.966-67.

VILLAR ROMERO, Voz Deslinde, de bienes públicos, NEJS, VII, p.
302 y ss.

VILLARES PICO, La Legislación Registral se refiere a todos los ele-
mentos de la relación jurídica inscrita, RCDI, XLIII,
1.970, p. 389. y ss.

WOLFF, Hans, J. y BACHOF, Otto, Verwaltungsrecht, I, 9^a ed, Mün-
chen, C.H. Beck, 1.974.

ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, IV, 5^a ed., Milano, Giuf-
fré, 1.958.

=*=====

N O T A S

A LOS DISTINTOS CAPITULOS

NOTAS AL CAPITULO I.

- (1). - Sobre el dominio público, en general, es sorprendente la escasez de trabajos monográficos en nuestra doctrina. Pueden verse, no obstante: FERNANDEZ DE VELASCO, Naturaleza jurídica del dominio público, según Hauriou, RDP. VIII (1.921), p. 232 y ss.; y Sobre la incorporación al Código civil español de la noción de dominio público, RFDM, número 8, 9, 10 y 11 (todos en un solo volumen), 1.942, p. 113 y ss.; BALLBE, Concepto del dominio público, Barcelona, Bosch, 1.945; Las reservas demaniales, R.A.P. nº 4, 1.951, p. 75 y ss., esp. p. 76-80; y vous Dominio público, NEJS, VII, (1.955), p. 772 ss.; GUAITA, Le domaine public en Espagne, RISA, 22, (1.956), p. 121 y ss.; ALVAREZ GENDIN El dominio público. Su naturaleza jurídica. Barcelona, Bosch, 1.956. GARRIDO FALLA, Sobre el régimen del dominio público, en EPS, p. 305 y ss.
- (2). - BALLBE, Concepto del dominio público, cit. p. 7.
- (3). - VILLAR PALASI, La intervención administrativa en la Industria. Madrid IEP, 1.964, p. 137 y ss. esp. p. 143-4.
- (4). - Sobre la incorporación cit. p. 119; también sobre este punto, en especial sobre el sentido del art. 339 C. civ. cfr. LOPEZ RODO Notas a la traducción española del Tratado elemental del Derecho Administrativo de CAETANO, Santiago, Galí. s.f. (1.946), p. 219.
- (5). - Sobre el dominio público de las Corporaciones locales puede verse, en general, GARCIA OVIEDO, La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen local, REVL 28 (1.946), p. 549 y ss. BERMEJO GIRO-NES, voz Bienes Municipales, NEJS, III (1.951), p. 377 ss.; D. Y DIAZ CANEJA, Bienes municipales. Su clasificación en la ley de Régimen local REVL, 81, (1.955), p. 430 ss.; Cirilo MARTIN RETORTILLO, Ley de Régimen Local, Madrid, Aguilar, 1.958, p. 112 ss.; GONZALEZ BERENGUER, La teoría del dominio público y el patrimonio municipal, REVL. 107 (1.959), p. 677 ss.; y El patrimonio de las Corporaciones locales, Madrid, Imp. V. Huertas, 1.961; RODRIGUEZ MORO, Los bienes de las de las Corporaciones Locales, Madrid, Abella 1.969.

- (6). - Me refiero, naturalmente, a una auténtica ley general, o Código, y no a una simple yuxtaposición de normas, como al parecer viene a ser el Code francés, que tan pocas satisfacciones ha dado a la doctrina. Cfr. p.ej. CHARLIER, Prólogo a la obra de LENOIR, Les domaines de l'Etat et des autres collectivités publiques, Paris, Sirey, 1.966, p. XII y XIII.
- (7). - HAURIOU, Précis de Droit Administratif et de Droit public, 10ª ed., Paris, Sirey, 1.921, p. 614 ss.
- (8). - Naturaleza jurídica... cit.
- (9). - ENTRENA, Apuntes de Derecho Administrativo, parte especial, ed. lit. Madrid, Facultad de Derecho, curso 1.958-59, p. 331 y ss.; GARCIA TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español, RAP, 29 (1.959), p. 11 y ss.; GARRIDO FALLA, Tratado de Derecho Administrativo, II, 3ª ed. Madrid, IEP, 1.966, p. 406; VILLAR PALASI, Apuntes de Derecho Administrativo, Parte especial, X, Madrid, Facultad de Derecho, curso 1.966-67, p. 31 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA, Apuntes de Derecho Administrativo, parte especial, I, Madrid, Facultad de Derecho, 1.971, p. 14.
- (10). - DUGUIT, Traité de Droit Constitutionnel, III, Paris, Bocard, 1.930, p. 344 y ss.
- (11). - Cfr. los autores citados supra Nota 9.
- (12). - Es bien expresivo al respecto el título de un trabajo de GONZALEZ BERENGUER: Sobre la crisis del concepto del dominio público, RAP, 56 (1.968), p. 191 y ss.
- (13). - Biens comunales, Madrid, ed. RDP, 1.964, p. 296, por nota. Esta actitud puede encontrarse también en otros países. Así, en Francia, DEMENTHON (Traité du domaine de l'Etat), 6ª ed., Paris, Dalloz, 1.964 p. 21 y 42-43), tacha a la noción de demanio público, de ser una de las más confusas del Derecho y propugna su rápida supresión.
- (14). - Concepto del dominio público, ct. p. 54.

- (15). - V. La Inalienabilidad del dominio público. Sevilla, IGO, 1.958; publicado también en RAP, 25, (1.958), p. 11 y ss.
- (16). - V. Sobre la imprescriptibilidad del dominio público, trabajo varias veces publicado. La versión más reciente, en el libro del autor Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, 2ª ed., Madrid, Tecnos 1.974, p. 83 y 33.
- (17). - Cfr. en general sobre el sistema alemán, los grandes autores clásicos: Otto MAYER, Le Droit Administratif allemand, III, Paris, Giard y Brière, 1.905, p. 87 y ss.; HERRNTRITT, Grundlehren des Verwaltungsrecht, Tubinga, J. C. B., Möhr, 1.921, p. 377, y ss.; W. JELLINEK Verwaltungsrecht, 2a ed. Berlin, Springer, 1.929, p. 843 y ss.; FLEINER, Instituciones de Derecho Administrativo, trad. esp. de ALVAREZ GENDIN, Barcelona, Labor 1.933, p. 283 y ss. Bibliografía más reciente p. ej. FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo trad. esp. de Legaz y otros, Madrid, IEP 1.958, p. 482 y ss.; W. MER Deutsches Verwaltungsrecht, II, Berlin, Duncker & Humbolt, 1.970, p. 1.258 y ss.; Hans J. WOLFF y Otto BACHOF, Verwaltungsrecht, I, 9ª ed. M'ünchen, C.H. Beck, 1.974, p. 482. y 33 (con más bibliografía en p. 482).
- (18). - Cfr. ops. cit. de FLEINER, W. JELLINEK y FORSTHOFF.
- (19). - Cfr. FORSTHOFF, op. cit. p. 488.
- (20). - Un excelente estudio de las diferencias entre el régimen francés y el alemán en cuanto al dominio público, en la monografía de Herbert HARDINGHAUS, Öffentliche Sachherrschaft und öffentliche Sachwaltung, Berlin, Duncker & Humblot, 1.966.
- (21). - FLEINER, op. cit. p. 286; FORSTHOFF, cit. p. 487; tajantemente W. JELLINEK, cit. p. 488, "Privatpersonen kommen vor allem als Nutzer der öffentlichen Sache vor, ob sie nun ausschliesslich Gemeingebrauch üben.... sie können aber auch Eigentümer der öffentlichen Sache sein"; WOLF Y BACHOF, cit. p. 485.
- (22). - Le Droit Administratif allemand, cit. p. 164-5.

- (23). - Cfr. ops. cits. de MAYER (p. 165) y de FORSTHOFF (p. 489).
- (24). - Sobre el régimen del demanio en Francia puede verse, en general: HAURIOU, op. y loc. cit.; DUGUIT, op. y loc. cit.; LAU DEEE, Traité élémentaire de Droit administratif, 2ª ed, Pari. LGDJ, 1.957, p. 701, y ss.; y Droit administratif special, Paris, PUF, 1.963, p. 89 y ss.; VEDEL, Droit Administratif, II Paris, PUF, 1.959, p. 515 y ss.; DEMENTHON, op. cit.; LENOIR, op. cit.; DENOYER, L'exploitation du domaine public, Paris, LGDJ, 1.969 esp. p. 7-50; AUBY y DUCOS-ADER, Droit Administratif, 3ª ed., Paris, Dalloz, 1.973, p. 195 y ss.
- (25). - Sobre el sistema hipotecario francés, cfr. SANZ, Instituciones de Derecho Hipotecario, I, Madrid, Reus, 1.947, p. 146 y ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario. I, 6a. ed. Barcelona, Bosch, 1.968, p. 145 y ss. y autores allí citados (en p. 145, nota 2).
- (26). - Cfr. los autores citados en nota 24 supra.
- (27). - Sobre el dominio público en Italia, cfr. ZANOBINI, Corso di Diritto Amministrativo, IV, 5ª ed. Milano, Giuffrè, 1.958, p. 3 y ss.; SANTI ROMANO, Corso di Diritto Amministrativo, 2 ed. Padova, Cedam, 1.932, p. 166 y ss.; SANDULLI, Manual di Diritto Amministrativo, 7a. ed., Napoli, Giovenè, 1.962, p. 388 y ss.; ALESSI, Instituciones de Derecho Administrativo, II, trad. esp. de PELLISE, Barcelona, Bosch 1.970, p. 395 y ss. GUICCIARDI, Il demanio, Padova, Cedam, 1.934. M.G. GIANNINI, I beni pubblici, Roma, M. Bulzoni, 1.963; INGROSSO, voz Demanio, "Novissimo Digesto Italiano", V. (1.960), p. 427 y ss.
- (28). - Cfr. ops. cits. de ZANOBINI y ALESSI.
- (29). - Ver los autores citados en las precedentes notas.
- (30). - Como p.ej. en Portugal: cfr. CAETANO, Tratado... cit. p. 209 y ss.; MARTINS MOREIRA, Do dominio publico, Coimbra, ed. Coimbra, 1.931.

NOTAS AL CAPITULO I I.

- (1). - FERNANDEZ DE VELASCO, Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, II, 2ª ed., Barcelona, Bosch, 1.931 p. 168; ALVAREZ GENDIN, El dominio público, cit. p. 67; GARCIA TREVIJANO, Titularidad y afectación cit. p. 18, por nota; GARRIDO FALLA, Tratado Cit. II, p. 439. VILLAR:PALASI, Apuntes.... cit. p. 67.
- (2). - Vid. p.ej. GALINDO Y ESCOSURA, Comentarios a la legislación hipotecaria de España y Ultramar, I, Madrid, F.Pinto, 1.887 (reimpresión de la ed. de 1.880), p. 309; GIMENEZ ARNAU, Tratado de legislación hipotecaria, I, Madrid, ed. españolas, 1.941, p. 88; Jerónimo GONZALEZ, Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho civil, II, Madrid, M. de Justicia, 1.948, p. 177; ROCA SASTRE; op. cit., II, p. 637-39.
- (3). - J. GONZALEZ; ROCA SASTRE, ops. y locs. cit.
- (4). - LA RICA Y ARENAL, Comentarios al nuevo Reglamento Hipotecario II, Madrid, C.N. de Registradores, 1.949, p. 20; ROCA SASTRE, op. cit., III, pags. 683 y ss.
- (5). - La Ley hipotecaria de 1.861 y la economía nacional. AAMN, XIV, 1.965, p. 115 y ss.; según este autor, "la ley hipotecaria aparece realmente, como acorde final del rigodón desamortizador" (p. 128); veáse también en este sentido, VILLAR PALASI, Apuntes.... cit. pg. 66; sobre el significado general de la primera ley hipotecaria, JORDAN DE URRIES, Significación y propósito de la ley hipotecaria, AAMN, XIV, 1.965, p. 7 y ss.
- (6). - Gonzalo de las CASAS, Ley Hipotecaria, Comentarios, formularios y concordancia con los códigos extranjeros, Madrid, R. Campuzano, 1.861, esp. p. 503 y s.; GOMEZ DE LA SERNA, La ley hipotecaria comentada y concordada con la legislación anterior española y extranjera, etc, I, Madrid, Rev. de Legislación, ed. 1.862, esp. p. 270 y ss.

- (7). - SANZ, Instituciones.... cit. I, p. 34; LACRUZ Y SANCHO, Derecho Inmobiliario Registral, Barcelona, Bosch, 1.968, p. 9 y ss.
- (8). - MOSCOSO, Nuevo tratado de legislación hipotecaria de España y Ultramar, Zaragoza, C. Ariño 1.892, p. 194; MARTINEZ MOREDA, Comentarios y jurisprudencia a la legislación hipotecaria, I, Madrid, Bailly-B., 1.906, p. 259; ARAGONES, Compendio de legislación hipotecaria, I, Madrid, J. Ratés, 1.909, p. 41; BARRACHINA, Derecho Hipotecario y Notarial, III, Castellón, J. Armengot, 1911, p. 62; GAYOSO, Nociones de legislación hipotecaria, Madrid, Imp. C. Vallinas, 1.918, I, p. 310 y II, p. 66; MORELL Y TERRY, Comentarios a la legislación hipotecaria, I, 2ª ed., Madrid, Reus, 1.925, p. 393; BERAUD Y LEZON, Tratado de Derecho Inmobiliario, I, Madrid, Reus, 1.927, p. 149; CASSO, Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad, Madrid, Instituto de Derecho Civil, 1.951. P. 288-9.
- (9). - COLMEIRO, Derecho Administrativo español, II, 2ª ed., Madrid, y Santiago-Valparaíso y Lima, Calleja, ed, 1.858, p. 5 y ss.; ABELLA, Tratado de Derecho Administrativo Español, II, Madrid, E. de la Riva, 1.886, p. 959 y ss.; MELLADO, Tratado elemental de Derecho Administrativo, 2ª ed., Madrid, Hijos de M. G. Hernández, 1.894, p. 910 y ss.; CUESTA, Principios de Derecho Administrativo, II, Salamanca, M. Hernández, 1.896, p. 302 y ss.; POSADA, Tratado de Derecho Administrativo, II, Madrid, V. Suarez 1.898, p. 399 y ss.; SANTAMARIA DE PAREDES, Curso de Derecho Administrativo, 7ª ed, Madrid, Imp. española, 1.911, p. 493 y ss.; GUENECHEA, Ensayo de Derecho Administrativo, II, 2ª ed. Bilbao, imp. Corazón de Jesús, 1.915, p. 649 y ss.
- (10). - JORDANA DE POZAS, Derecho Administrativo, Madrid, V. Suarez 1.924, p. 324 y ss.; GASCON Y MARIN, Tratado de Derecho Administrativo, 4ª ed. Madrid, C. Bermejo, 1.932, I, p. 380 y ss. y II, p. 285 y ss.; ROYO VILLANOVA, Elementos de Derecho Ad-

ministrativo, 13ª ed., Valladolid, Imp. Castellana, 1.933, p. 479, y 33,; como excepción a la regla, FERNANDEZ DE VELASCO, Resumen , cit. loc. cit.

- (11). - GARCIA OVIEDO-MARTINEZ USEROS, Derecho Administrativo, II, 9ª ed., Madrid, EISA, 1.968, p. 375, y ss.; ALVAREZ GENDIN, Tratado general de Derecho Administrativo, III, Barcelona, Bosch, 1.973, p. 295 y ss.; ENTRENA, Apuntes cit. p. 331 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA, Apuntes cit. p. 5 y ss.
- (12). - En sus Comentarios cit.
- (13). - Pag. 309, t. I.
- (14). - Pag. 479, t. I.
- (15). - Pag. 358, t. II.
- (16). - V. El reglamento de la ley hipotecaria, RDP, II, 1.915, p. 321 y ss., esp. p. 324-5; también en su Tratado de legislación hipotecaria, Madrid, Reus, 1.918, p. 551. Posteriormente ha recordado lo mismo MARTINEZ DE BEDOYA, en su recensión al libro de MENDOZA OLIVAN, el deslinde de los bienes de la Administración, en RCDI, XLV, 1.969, p. 251 y ss.
- (17). - Tirso CARRETERO, Comentarios de jurisprudencia registral, RCDI, XLVI, 1.970, p. 782, y ss.
- (18). - T. CARRETERO, cit. . . p. 784.
- (19). - Entre los administrativistas, aparte los ya citados, FERNANDEZ DE VELASCO, GARCIA-TREVIJANO, ALVAREZ GENDIZ, GARRIDO FALLA y VILLARPALASI, CLAVERO AREVALO, La inalienabilidad cit. p. 117; FORNESA RIBO, Eficacia del titulo hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre, RAP. 46, 1.965, p. 137 y ss.; LEGUINA, Propiedad privada y servidumbre DE USO PÚBLICO EN LAS RIBERAS del mar. RAP. 65, 1.971, p. 62; MARTINEZ ESCUDERO, Playas y costas. Su régimen jurídico-administrativo, Madrid, Montecorvo, 1.970, p. 204 ss. Entre

los hipotecaristas, además de los citados, GALINDO Y ESCOSURA, MOSCOSO, MARTINEZ MOREDA, ARAGONES, BARRACHINA, MORELL Y TERRY, GAYOSO, J. GONZALEZ, CASSO, LA RICA, SANZ y ROCA SASTRE, DÍAZ GONZALEZ, Iniciación a lo estudios de Derecho Hipotecario, I, Madrid, ed. RDP, 1.967, p. 315,; CAMY, Comentarios a la legislación hipotecaria, I, Granada, I.C. de Registradores, 1.969, p. 320.

- (20). - Además del citado. LOPEZ DE HARO, GIMENEZ ARNAU, op. y loc. cit.
- (21). - BERAUD Y LEZON, op. y loc. cit.; Felicísimo CASTRO, Manual de Derecho Hipotecario, Madrid, Reus, 1.928, p. 68 y 69; CAMPUZANO, Principios generales de Derecho Inmobiliario y legislación hipotecaria, I, 2a ed. Madrid, Reus, 1.941, p. 433 y ss.
- (22). - MARTINEZ DE BEDOYA, op. y loc. cit.; también en Reflexiones sobre la reciente modificación del Reglamento hipotecario, RCDI XXXV, 1.959, p. 357 y ss. esp. p. 366-71; T. CARRETERO, op. y loc. cit.
- (23). - P.ej. vid. GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio cit. p. 110, 160 y passim.
- (24). - MARTINEZ DE BEDOYA, Reflexiones.... cit. p. 369.
- (25). - Cfr. ops. cit. de CAMPUZANO, GIMENEZ ARNAU; también MARTINEZ DE BEDOYA, loc. últ. cit.
- (26). - Cfr. las ops. y locs. cit. en anterior nota 19, de GARCIA-TREVIANO, VILLAR PALASI, FORNESA, LEGUINA, ALVAREZ-GENDIN, MARTINEZ ESCUDERO; y de GALINDO y ESCOSURA, J. GONZALEZ, GIMENEZ ARNAU, CAMPUZANO, SANZ, LA RICA, DIAZ GONZALEZ y CAMY SANCHEZ-CAÑETE.
- (27). - GARRIDO FALLA. Tratado cit. II, p. 439, uien cree que la solución ha de ser distinta en el demanio natural y en el demanio por afectación; también, aparte de algunos hipotecaristas clásicos ya aludidos, ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario cit. II, p. 662

- (28) - Cfr. MARTINEZ DE MEDOYA, Reflexiones..... cit. p. 369.
- (29). - Aparte de la bibliografía general citada en la nota 5 del capítulo I, cfr. ARROYO BARBERIA, La inscripción del patrimonio de las Corporaciones municipales y el concepto de tercero hipotecario, REVL, 29, (1.946), p. 790, y ss.; GONZALEZ PEREZ, La inscripción de los bienes municipales, RCDI, XXVII, 1.951, 361 y ss.; MORENO PAEZ, En torno a la inscripción de los bienes municipales, RCDI XXXI, 1.955, p. 554 y ss.; PEREZ JOFRE, Los bienes de servicio público y el Registro de la Propiedad, REV 109, 1.960, p. 60, y ss.; VERA FERNANDEZ SANZ, La inscripción de los bienes locales en el Registro de la Propiedad y la exención del pago del impuesto de los derechos reales, REVL, 122. (1.962), p. 185 y ss.; ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario, cit. III, p. 690 y ss.
- (30). - La doctrina ha comentado de distinta manera esta expresión, según la cualificación personal de cada autor. Por ejemplo, mientras ARROYO BARBERIA (op. cit. p. 792), entiende que con ella el Secretario del Ayuntamiento alcanza funciones notariales, ROCA SASTRE (op. cit. III, p. 694), la ha criticado acerbamente. En este momento no parece oportuno hacer ningún comentario al respecto.
- (31) .- Cfr. GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio cit. p. 160 y passim.
- (32). - Así, p. ej. GONZALEZ PEREZ, La inscripción, ... cit. p. 368; MORENO PAEZ, En torno a..... cit.. p. 581, ROCA SASTRE, cit. p. 693-4; RODRIGUEZ MORO, Los bienes, ... cit... p. 307-8.
- (33). - Vid. GONZALEZ PEREZ, La inscripción .. cit. loc. cit.
- (34). - Op. cit. p. 694.
- (35) .- Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas, Madrid, Fac. de Derecho, 1.968, p. 459 y ss.

- (36). - Cfr. op. cit. de GONZALEZ PEREZ, MORENO PAEZ y ROCA SASTRE.
- (37). - De modo tímido habían aventurado esta idea algunos hipotecaristas clásicos; BERAUD Y LEZON, cit. I, p. 149; CAMPUZANO, cit. I, p. 433 y ss.; GIMENEZ ARNAU, cit. I, p. 125. Modernamente, con excelentes argumentos, PEREZ JOFRE, op. cit. in totum; se muestra duditativo RODRIGUEZ MORO, Los bienes de las Corporaciones locales. cit. p. 307 y 308.
- (38). - Sobre esta figura, véase FERNANDEZ DE VELASCO, Sobre la naturaleza jurídica de los bienes comunales, RDP, XV, 1.928, p. 66 y ss.; GARRIDO FALLA, Sobre los bienes comunales, REV 125 (1.962), p. 673 y ss.; GUAITA, Montes y bienes comunales, RDAF, IX, 1.970 (enero-agosto), p. 7 y ss.; y, muy especialmente, la excepcional obra de NIETO, BIENES COMUNALES, cit.
- (39). - Cfr. p. ej GONZALEZ BERENGUER, La teoría del dominio público y el patrimonio municipal, cit. p. 690, NIETO, op. cit. p. 647.
- (40). - La bibliografía sobre montes es, como sabemos, extensísima. Para la legislación anterior a la vigente, es fundamental el libro de GUAITA, Régimen jurídico-administrativo de los montes, 2a ed., Santiago, Porto y Cía. 1.956; en él se contienen amplias referencias. Para el Derecho vigente, SIEIRA BUSTELO, Distinta titularidad de los montes incluídos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Su naturaleza jurídica, REVL, 86 y 87 (1.956), p. 149 y ss. y 371 y ss. respectivamente; NUÑEZ RUIZ, La ley de Montes de 8 de junio de 1.957 y el Registro de la Propiedad, REVL, 94, (1.957), p. 536 y ss.; MASA ORTIZ, Legislación de Montes, Barcelona, Nauta, 1.964; ABELLA, Legislación de Montes, Madrid, s. ed. del autor, 1.965; GRAU, Comentarios a la Ley y reglamento de Montes, Madrid, s. ed. 1.966; GUAITA, Derecho Administrativo especial, V, Zaragoza, Librería General, 1.970; p. 199 y ss. (con más bibliografía). Como trabajo jurisprudencial, AGUNDEZ, Jurisprudencia contencioso-administrativa sobre temas forestales, REAS, 60, (1.967), p. 129 y ss.

- (41).- ORTIZ DE ZUÑIGA, Elementos de Derecho Administrativo, II, Granada, Sanz, 1.843, p. 212 y ss.; POSADA DE HERRERA, Lecciones de Administración, II, Madrid, establecimiento tipográfico, 1.843, p. 187 y ss.
- (42).- GUAITA, Régimen juridicoadministrativo... cit. p. 180 y ss.
- (43).- ALCALA ZAMORA, La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad, RCDI, I, 1.925, p. 161 y ss.; y Algo más sobre la inscripción de los montes, RCDI I, 1.925, p. 401 J. GONZALEZ, Sobre la inscripción de montes públicos, publicado en la misma Revista y año y recogido después en sus Estudios de Derecho Hipotecario cit... II, p. 177 y ss.
- (44).- Cfr., especialmente, antes de quedar zanjado el problema por la ley de Montes; GARCIA ORMAECHEA, El Catálogo de los Montes públicos y el Registro de la Propiedad, RGLJ, LXXV, 1.926-2 p. 122 y ss.; BERAUD Y LEZON, op. cit. I, p. 149, por nota; LAS HERAS, Trascendencia de la moderna legislación de montes, en el Registro de la Propiedad, RCDI, XXIV, 1.948, p. 548, y ss.; GONZALEZ PEREZ, El proceso del artículo 41 de la Ley hipotecaria y los montes públicos catalogados, RCDI XXVI, 1950 p. 30 y ss.; y su Crónica, de la jurisprudencia de conflictos, en RAP. 1, (1.950), p. 173 y ss. y 11 (1.953), p. 165 y ss.; GUAITA Régimen cit. p. 132.
- (45).- Cfr. GARCIA-TREVIJANO, Titularidad y afectación, cit. p. 15, por nota; GUAITA, Derecho Administrativo, cit. V.p. 218 y ss.
- (46).- V. ENTRENA, Apuntes..... cit. p. 404; MASA ORTIZ, op. cit. p. 38; GARCIA OVIEDO-MARTINEZ USEROS, op. cit. p. 430.
- (47).- El proceso del artículo 41 cit. p. 31.
- (48).- LOPEZ RODO, El Patrimonio Nacional, Madrid, CSIC, 1.954, es p. 265; cfr. MORELL Y TERRY, Comentarios... cit. I, p. 395-6.

- (49). - Vease, p. ej. la Res. de la D.G.R.N. de 25 de enero de 1.972. También S. ARAUZ DE ROBLES, Notas sobre el régimen jurídico del patrimonio de la RENFE, RAP. 46 (1.965), p. 321 y ss.; MENDOZA OLIVAN, El deslinde de los bienes de la Administración, Madrid, Tecnos 1.968, p. 208; ALVAREZ RICO, La inscripción en el Registro de la propiedad de los terrenos expropiados con motivo de grandes obras hidráulicas construidas por el Estado, RDCI, XLV, 1.969, p. 1225 y ss
- (50). - No parece oportuno abordar en este momento la vieja cuestión sobre la titularidad del demanio por parte de los entes institucionales. Cfr. las clásicas páginas de BALLBE, Concepto del dominio público, cit. p. 10 y ss. Una buena perspectiva del problema, en ARIÑO, La Administración institucional, Madrid, IEA, 1.972 p. 343 y ss.

= = = = =

NOTAS AL CAPITULO III.

- (1). - En este sentido, y según nos ha sido amablemente facilitado por el Servicio Contencioso del Ayuntamiento de Madrid, dicho Ayuntamiento tiene inscrita a su favor la Casa de Campo de Madrid.
- (2). - Que citan y comentan GALINDO Y ESCOSURA, Comentarios cit. II, pag. 358.
- (3). - Sin que proceda ahora el examen del discutido problema de la imprescriptibilidad del demanio: Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, Sobre la imprescriptibilidad del dominio público, cit., loc. cit.
- (4). - Sobre los efectos, en general, de la inscripción, sigue siendo decisivo el trabajo de LA RICA, Valor efectivo de la inscripción en la nueva Legislación Hipotecaria, en el Curso de conferencias 1.948, del Ilt. Colegio Notarial de Valencia, Valencia. Suc. de Vives Mora, 1.949, p. 51 y ss.
- (5). - Cfr. MARTINEZ DE BEDOYA, Reflexiones sobre la reciente modificación del Reglamento Hipotecario, cit. pag. 369.

= = = = =

NOTAS AL CAPITULO IV.

- (1). - Son especialmente reveladoras las páginas de Cirilo MARTIN-RETORTILLO, Ley de Régimen local, cit. p. 116; también, en Cuestiones jurídico-fiscales, sobre los montes de los pueblos, Barcelona, Bosch, 1.944, p. 65-69; GARRIDO FALLA, y SERRANO GUIRADO, Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes, REAS, 1, (1.952), p. 33 y ss. esp. p. 37; LA RICA, Comentarios al nuevo Reglamento... cit., II, p. 333; GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio cit. p. 110 u passim. Los ejemplos podrían multiplicarse.
- (2). - LORENZO MARTIN-RETORTILLO, Comentarios, a la jurisprudencia de conflictos, RAP. 61, 1.970, p. 161.
- (3). - LEGUINA, Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar, cit. p. 61.
- (4). - LEGUINA, cit. p. 62; también GUAITA, Derecho Administrativo especial, cit. IV, p. 312-3.
- (5). - GARCIA DE ENTERRIA, Sobre la imprescriptibilidad,... cit. RAP 13, (1.954), p. 11. ss., esp. p. 51; en Dos estudios... cit. p. 140
- (6). - Cfr. las referencias en el cap. II. Notas 43 y 44. Entre los autores modernos, vease en favor decididamente de la demanialidad, p.ej. a GARRIDO y SERRANO, op. y loc. cit. y a GUAITA, Régimen... cit. p. 65; en distinto sentido GONZALEZ BERENGUE El patrimonio..... cit. locs. cit. Una especial posición ha matenido GONZALEZ PEREZ (en su Crónica de jurisprudencia de conflictos, RAP, 1, -1.950-, p. 173, y ss. y 11 -1.953- p. 174 y ss.; también en El proceso del art. 41 LH.... cit. p. 40), al sostener que la mejor defensa de la riqueza forestal de la Administración es la inscripción, pero ello, siempre que no se declare terminantemente la demanialidad.

- (7). - Cfr. la bibliografía que se cita en la nota 40 del cap. II.
- (8). - GUAITA, Régimen jurídico... cit. p. 65.
- (9). - Cfr. autores citados en nota 6 - supra?
- (10). - Cfr. bibliografía citada en Cap. II, notas 45 y 46.
- (11). - El proceso de apropiación por el Estado, de las vías pecuarias, RAP. 51, (1.966), p. 97 y ss. esp. p. 108 y ss.
- (12). - L. MARTIN-RETORTILLO, op. cit. p. 148 y 149), a la vista del Reglamento de 1.944, aún mostraba cierta perplejidad, dada la jurisprudencia recaída. Sin perjuicio de que en el actual Derecho no quepa ya el problema y sin ánimo de entrar en la cuestión, debe señalarse que la materia general de los caminos, ha tenido tradicionalmente carácter de dominio público. En este sentido cabe recordar ahora las palabras de uno de los primeros cultivadores de la moderna ciencia del Derecho Administrativo, M. de CORME-NIN (Questions de Droit Administratif) I, 5a ed. Bruselas, Societé Typ, Belge, 1.837, p. 213), según el cual, los caminos vecinales tienen una naturaleza y un destino público que les sitúa fuera del comercio, y por ello, su alienabilidad y su prescriptibilidad sólo comienza cuando se suprime su carácter (con citas de POTHIER, y de HENRION DE PANSEY), añadiendo que los usurpadores de estos caminos no pueden oponer válidamente la excepción de posesión inmemorial.
- (13). - NIETO, Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras, II, Valladolid, Junta Provincial de Fomento pecuario, 1.959, p. 135; con cita del anterior, L. MARTIN-RETORTILLO. cit. p. 97 y 98.
- (14). - De entre la muy amplia bibliografía sobre la materia, cabe citar aquí, como trabajos más cercanos a nuestro problema: FORNESA, Eficacia del título hipotecario... cit.; LEGUINA, Propiedad privada... cit.; RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, REVL. 157, (1.968), p. 133 y ss.; CONDE DUQUE, El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-

terrestre de propiedad particular, RAP 73, (1.974), p. 429 y ss.; como trabajo jurisprudencial, GONZALO RODRIGUEZ, Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre RAP. 43 (1.964), p. 237 y ss. Ultimamente LEGUINA, La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre, REDA, 2 (1.974) p. 185 y ss.

(15). - Op. cit. p. 61, contra CONDE DUQUE, cit. p. 437 y 438.

(16). - Jerónimo GONZALEZ, Las aguas públicas y el Registro de la Propiedad, recogido en sus estudios cit. II, p. 180 y ss. esp. p. 183. En el sentido mayoritario, por todos, Sebastián MARTIN RETORTILLO, De las administraciones autónomas de las aguas, públicas, Sevilla, IGO, 1.960, p. 77 y ss.; y Aguas públicas y obras hidráulicas, Madrid, Tecnos, 1.966, p. 215 y ss. Como bibliografía más reciente MORENO HERRERA, La prescripción de las aguas públicas, RCDI, XLV, 1.969, p. 985 y ss.; FUENTES BODELON, La prescripción en las aguas públicas, Madrid, ENAP, 1.972.

(17). - JOSE GONZALEZ GONZALEZ, Derecho Hipotecario minero, RCDI II, (1.926), p. 568 y ss.; cfr, también GARCIA ARANGO, Derecho Hipotecario minero, RCDI, XXXII, 1.956, p. 42 y ss.

(18). - Naturaleza y regulación de la concesión minera, RAP 1, 1.950 p. 79, y ss, esp. p. 104, texto y nota.

(19). - Ver en relación directa con nuestro tema, p. ej. GUAITA, Régime jurídico administrativo... cit. p. 54 (con bibliografía); también GONZALEZ PEREZ, El proceso del artículo 41 de la ley hipotecaria cit. p. 37 y 38.

(20). - Corso di Diritto cit. V. p. 300 y ss.

(21). - Cfr., en concreto para el registro de aguas, Sebastian MARTIN-RETORTILLO, Aguas públicas y obras hidráulicas, cit. p. 185, Y AUTORES ALLÍ citados.

(22). - Comentada, en términos elogiosos, por Cirilo MARTIN-RETORTILLO, en RDP, XV, (1.928), p. 58.

- (23).- Vease, p. ej. GARCIA ORMAECHEA, op. cit. p. 122, y ss.; GARRIDO Y SERRANO, op. cit. p. 37; GUAITA, Régimen,, cit. p. 68; con referencia al Registro de aguas, S. MARTIN -RETORTILLO, Aguas públicas... cit. p. 185-87.
- (24).- Por ejemplo, la de Cirilo MARTIN-RETORTILLO, Vease, además de su comentario jurisprudencial citado en nota 22, Cuestiones juridicofiscales sobre los montes de los pueblos, cit. p. 81 y 82.
- (25).- NUÑEZ RUIZ, La Ley de Montes, ... cit. p. 543.
- (26).- Ver, p. ej. Ginés CANOVAS, Comentarios de jurisprudencia en RCDI, XXV (1.949), p. 794 y ss.; GONZALEZ PEREZ, El proceso cit. p. 40, así como su Crónica de conflictos, cit. RAP 13, p. 175; GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio cit. p. 115.
- (27).- Cfr, MASA ORTIZ, Legislación de Montes, cit. p. 109.
- (28).- Vease especialmente la S. T. S. (contenciosoadministrativa) de 8 de abril de 1.963, que sostiene la necesidad de concordar el Registro Minero con el de la Propiedad. En la doctrina, cfr. la anterior nota 21.
- (29).- Instituciones de Derecho Administrativo, cit. II, p. 417.
- (30).- Cfr. art. 55 del RBEL. Ya antes del mismo, había sostenido esta posibilidad en el terreno doctrinal CLAVERO AREVALO, en La recuperación administrativa de los bienes de las Corporaciones Locales, RAP nº 16 (1.955), p. 117 y ss. esp. p. 133-4. Cfr, también GONZALEZ BERENGUER, El patrimonio cit. pasim.
- (31).- Sobre el deslinde es ya abundante la bibliografía. Puede verse SERRANO GUIRADO, El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos, RAP. 2 (1.950), p. 109 y ss. esp. p. 110 a 115; VILLAR Y ROMERO, voz Deslinde de bienes públicos,

NEJS, VII, (1.955), p. 302 y ss.; MORENO PAEZ, El principio de la legalidad en los deslindes administrativos de montes públicos, RCDI, XXX (1.954), p. 313, y ss.; y también en Deslinde de los bienes Municipales, REVL 87 (1.956), p. 342 y ss.; MALLOL GARCIA, El deslinde de los bienes de las Entidades locales, REVL, 83 (1.955), p. 774 y ss. No obstante, sobre esta materia son especialmente recomendables las obras de MENDOZA OLIVAN (El deslindecit.), y de RIVERO YSERN, El deslinde administrativo Sevilla, Instituto García Oviedo, 1.967.

- (32). - Sobre esta presunción de posesión, puede verse especialmente: SANZm Instituciones cit. I, p. 289 y ss.; ROCA SASTRE, Derecho cit., I, p. 397 y ss.; LACRUZ Y SANCHO, Derecho Inmobiliario cit. p. 181 y ss.
- (33). - La expresión tiene su origen en el artº 24 de la Ley de reforma hipotecaria de 1.944. En fase de elaboración, NUÑEZ LAGOS, abogó de forma insistente, por la supresión de la frase; pero ésta fué, en definitiva, mantenida, pese a la conciencia de sus redactores, de que podía dar lugar a interpretaciones exageradas y peligrosas. Cfr. SANZ, Comentarios a la nueva ley hipotecaria, Madrid, Reus 1.945, p. 190.
- (34). - Vease el comentario de GUAITA, Régimen cit. p. 134.
- (35). - Cfr., en este sentido, por todos, CABELLO DE LA SOTA, Efectos de las inscripciones de immatriculación, AAMN, V, (1.950), p. 591 y ss.
- (36). - MENDOZA OLIVAN, El deslinde cit. p. 199; FORNESA RIBO, Eficacia del título cit. p. 137 y ss.; CONDE DUQUE, El pretendido uso público.... cit. p. 433 y ss.
- (37). - Sobre la crisis del concepto de dominio público, cit. p. 199.
- (38). - Quizá hubiera podido haberse citado también la de 11 de noviembre de 1.875; pero es demasiado inexpresiva.

- (39). - MENDOZA OLIVAN, op. cit., p. 194.
- (40). - RIVERO YSERN, El deslinde.... cit. p. 192; MORENO PAEZ, El principio de legalidad ... cit. p. 992 y ss.; En el sentido del texto cfr. ops y locs. cit. en anterior nota 36, a los que pueden añadirse GONZALEZ PAEZ, Los efectos de la inscripción de los actos ADMINISTRATIVOS; RAP, 74 (1.974), p. 9 y ss.
- (41). - Op. cit. p. 189 y 190.
- (42). - Cfr. Jerónimo GONZALEZ, En Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho civil, cit. I, p. 386-7. Un buen ejemplo de los excesos a que esta doctrina pueda dar lugar, puede verse en LOPEZ PALOP, Resumen del ciclo. Cien años de ley hipotecaria. La España jurídica de 1.961, en AAMN, XIV (1.965), p. 645 y ss., esp. p. 646-649.
- (43). - MENDOZA OLIVAN, El deslinde... cit. p. 202 y ss.
- (44). - Cfr. al respecto GUAITA, Régimen jurídicoadministrativo de los MONTES, cit. p. 92 y ss.
- (45). - Cr. loc. ult. cit.
- (46). - Cfr. al respecto BELVER, Los linderos de las fincas, RGJL, XXI (1.881) 2, p. 322 y ss. De modo definitivo y concluyente, vease GARCIA ENTERRIA, Dictamen sobre el deslinde de montes, ADC, XII, 1.959, pags. 1.029 y ss., esp. p. 1.032 y ss. y la jurisprudencia que cita este autor.
- (47). - Vease al respecto: Ginés CANOVAS, Comentarios cit. en RCDI XXV(1.949), p. 794 y ss.; MORENO PAEZ, En torno a la inscripción cit. p. 563-4; GUAITA, Régimen jurídicoadministrativo de los montes, cit., pag. 135 y ss. Los comentarios más destacables son, sin embargo, los de JESUS GONZALEZ PEREZ, El proceso del artº 41 de la ley hipotecaria y los montes públicos "catalogados" RCDI, XXVI, (1.950), p. 30 y ss.; y sus Comentarios a la jurisprudencia de conflictos, RAP, 1 (1.950), pags. 173 y ss. y 13 (1.953) pag. 165 y ss.
- (48). - CANOVAS COUTIÑO, cit. p. 799 y passim.

- (49).- GUAITA, Régimen cit., p. 137 y s.
- (50).- Esta es la posición de GONZALEZ PEREZ. En su primer trabajo (RCDI, cit.), afirma que es correcta la solución de los Decretos de competencia de 1.949, y que, si la Administración queda perjudicada es sólo por su desidia (pag. 41); esta preferencia del Registro, la afirma también en el Comentario de la RAP, nº 11 (pags. 174 a 177), sosteniendo que la mejor defensa de los montes está en el Registro. Pero ello, con una excepción: la de que se declaren plenamente demaniales, que sería en definitiva la solución óptima (así en RCDI, cit. pag. 42; en RAP, 1 pag. 173 y ss.; RAP, 11, pag. 174 Ver ahora de este autor Los efectos de la inscripción. . . . cit. p. 32 y 33.
- (51).- Los peligros que para la defensa de los montes representaba el Registro, fueron puestos de relieve, quizá en forma algo tremendista, por GARRIDO FALLA y SERRANO GUIRADO, Consideraciones sobre una posible reforma de la legislación de montes, cit. REAS, 1, (1.952), p. 33 ss., esp. p. 37 y passim.
- (52).- Como es sabido, la cuestión de la fe pública registral y de los caracteres del llamado "tercero hipotecario", han constituido tradicionalmente uno de los problemas más difíciles del Derecho Inmobiliario. Puede verse un excelente tratamiento de la cuestión en ROCA SASTRE, Derecho Hipotecario, cit. I, pags. 567 y ss. y la bibliografía que cita este autor en pp. 586 y ss., a la que puede añadirse, como posterior: HERMIDA LINARES, Problemas fundamentales de Derecho Hipotecario, RCDI, XLII, 1.969, pp. 1177 y ss. esp. p. 1.21 y ss.; LA RICA MARITORENA, Algo más sobre el tercero de la ley hipotecaria, XLIII, 1.970, pp. 703 y ss.
- (53).- En concreto, el cap. IV, núms. 1 y 2.
- (54).- Estas sentencias pueden verse comentadas por L. MARTINEZ RETORTILLO, El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias, cit. p. 141 y ss., esp. p. 144 por nota.

- (55). - Comentada esta sentencia por RODRIGUEZ MORO, La propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, REVL, 157 (1.968), p. 113 y ss. de modo desfavorable.
- (56). - Puede verse el comentario crítico de DIEZ-PICAZO en sus Estudios sobre la jurisprudencia civil, II, Madrid, Tecnos, 1.969, p. 28 y ss.
- (57). -, GARCIA DE ENTERRIA, sobre la imprescriptibilidad del dominio público, en Dos estudios sobre la usucapión cit. p. 139 y 140., texto y notas; GUAITA, Derecho Administrativo especial, cit. IV, pag. 312-3; LEGUINA, Propiedad privada cit. p. 61 y 62; MARTINEZ ESCUDERO, Playa y costas. Su régimen jurídico administrativo, cit. p. 206 ; LEGUINA, La defensa del uso .. cit. p. 185 y ss.
- (58). - GONZALEZ PEREZ, Crónica de conflictos jurisdiccionales, cit., RA 11, a. 953, pag. 175, por nota; MARTINEZ DE BEDOYA, Reflexiones sobre la reciente modificación del Reglamento Hipotecario, cit. pags. 369 a 371 ; pero v. ahora GONZALEZ PEREZ, Los efectos cit. ps. 29 ss.
- (59). - En La inalienabilidad del dominio público, cit. p. 116 a 120.
- (60). - Cfr., p. ej. RIVERO YSERN, El deslinde administrativo, cit. p. 192; MENDOZA OLIVAN, El deslinde... cit. p. 206-7; cfr. también CONDE CONDE, El pretendido uso público.... cit. p. 433 y ss.
- (61). - Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre, cit. pp. 137 y ss.
- (62). - Op. cit. p. 117-8.
- (63). - Ibidem, p. 118-9.
- (64). - En su op. cit. en nota 61.
- (65). - Pag. 136.
- (66). - Pags. 140 a 144.
- (67). - Pag. 137.

(68). - Cfr., p. ej. VILLARES PICO, La legislación registral se refiere
re a todos los elementos de la relación jurídica inscrita, RCDI,
XLIII, 1.970, p. 389 y ss., esp. p. 396 y ss. Me consta la exis-
tencia (porque la cita LOPEZ PALOP, Resumen del ciclo cit.
p. 646), de una conferencia de PELAYO HORE, sobre Registro
y realidad física, en la que se trata directamente este tema, pe-
ro no he conseguido verla publicada.

= = = = =

NOTAS AL CAPITULO V.
=====

- (1). - GARCIA DE ENTERRIA, Prólogo al libro de R. GOMEZ-FERRER MORANT, Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico, Madrid, Tecnos, 1.971, pag. XVII.
- (2). - Cfr. de este autor en el sentido indicado, La intervención administrativa en la industria, I, Madrid, Inst. de Est. Políticos, 1.964, pgs. 141 y ss.; y también su Derecho Administrativo, I, Introducción y teoría de las normas, Madrid, Fac. de Derecho, 1.968, pags. 32-33 y 104.
- (3). - La bibliografía existente sobre el tema de la afectación es extensísima. Me permito recomendar aquí el libro citado de LENOIR, Les domaines de l'Etat et des autres collectivités publiques, Paris, Sirey, 1.966, que en su totalidad es un completo estudio de la idea de afectación. En nuestra doctrina, aparte del clásico trabajo de GARCIA-TREVIJANO, Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español, RAP 29 (1.959), pags. 11 y ss., puede verse como bibliografía más reciente: RIVERO YSERN, Las afectaciones y desafectaciones naturales de la zona marítimo-terrestre en el Derecho Español, en los Estudios en homenaje al profesor LOPEZ RODO, II (1.972), p. 337 y ss.; ARIÑO ORTIZ, Las afectaciones de bienes al servicio público, Madrid, ENAP, 1.973, in totum, pero esp. p. 18 y ss. y 42 y ss.
- (4). - SPIEGEL, Derecho Administrativo, trad. esp. de F.J. CONDE, Barcelona, Labor, 1.933, pag. 152.

= = = = =